Informazioni su questo libro

Si tratta della copia digitale di un libro che per generazioni è stato conservata negli scaffali di una biblioteca prima di essere digitalizzato da Google nell'ambito del progetto volto a rendere disponibili online i libri di tutto il mondo.

Ha sopravvissuto abbastanza per non essere più protetto dai diritti di copyright e diventare di pubblico dominio. Un libro di pubblico dominio è un libro che non è mai stato protetto dal copyright o i cui termini legali di copyright sono scaduti. La classificazione di un libro come di pubblico dominio può variare da paese a paese. I libri di pubblico dominio sono l'anello di congiunzione con il passato, rappresentano un patrimonio storico, culturale e di conoscenza spesso difficile da scoprire.

Commenti, note e altre annotazioni a margine presenti nel volume originale compariranno in questo file, come testimonianza del lungo viaggio percorso dal libro, dall'editore originale alla biblioteca, per giungere fino a te.

Linee guide per l'utilizzo

Google è orgoglioso di essere il partner delle biblioteche per digitalizzare i materiali di pubblico dominio e renderli universalmente disponibili. I libri di pubblico dominio appartengono al pubblico e noi ne siamo solamente i custodi. Tuttavia questo lavoro è oneroso, pertanto, per poter continuare ad offrire questo servizio abbiamo preso alcune iniziative per impedire l'utilizzo illecito da parte di soggetti commerciali, compresa l'imposizione di restrizioni sull'invio di query automatizzate.

Inoltre ti chiediamo di:

+ *Non fare un uso commerciale di questi file* Abbiamo concepito Google Ricerca Libri per l'uso da parte dei singoli utenti privati e ti chiediamo di utilizzare questi file per uso personale e non a fini commerciali.

+ *Non inviare query automatizzate* Non inviare a Google query automatizzate di alcun tipo. Se stai effettuando delle ricerche nel campo della traduzione automatica, del riconoscimento ottico dei caratteri (OCR) o in altri campi dove necessiti di utilizzare grandi quantità di testo, ti invitiamo a contattarci. Incoraggiamo l'uso dei materiali di pubblico dominio per questi scopi e potremmo esserti di aiuto.

+ *Conserva la filigrana* La "filigrana" (watermark) di Google che compare in ciascun file è essenziale per informare gli utenti su questo progetto e aiutarli a trovare materiali aggiuntivi tramite Google Ricerca Libri. Non rimuoverla.

+ *Fanne un uso legale* Indipendentemente dall'utilizzo che ne farai, ricordati che è tua responsabilità accertati di farne un uso legale. Non dare per scontato che, poiché un libro è di pubblico dominio per gli utenti degli Stati Uniti, sia di pubblico dominio anche per gli utenti di altri paesi. I criteri che stabiliscono se un libro è protetto da copyright variano da Paese a Paese e non possiamo offrire indicazioni se un determinato uso del libro è consentito. Non dare per scontato che poiché un libro compare in Google Ricerca Libri ciò significhi che può essere utilizzato in qualsiasi modo e in qualsiasi Paese del mondo. Le sanzioni per le violazioni del copyright possono essere molto severe.

Informazioni su Google Ricerca Libri

La missione di Google è organizzare le informazioni a livello mondiale e renderle universalmente accessibili e fruibili. Google Ricerca Libri aiuta i lettori a scoprire i libri di tutto il mondo e consente ad autori ed editori di raggiungere un pubblico più ampio. Puoi effettuare una ricerca sul Web nell'intero testo di questo libro da `http://books.google.com`

Digitized by Google

For Bodley via L
196
236606 e. 119

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

					ERRATA	CORRIGE
A pagina	XX	linea	27,		del diritto di *veto* si unisca quando	del diritto di *veto* quando
»	»	11	»	10,	30 Ottobre	13 Ottobre
»	»	11	»	35,	Settembre 1867	Settembre 1787
»	»	26	»	14,	giurì	giure
»	»	92	»	33,	se un dissidente abbbia	se un culto dissidente abbia
»	»	104	»	13,	che è conceduto alla legge *sulle Guarentigie* in ordine al culto cattolico debba pur essere accordata	che è conceduto dalla legge *sulle Guarentigie* in ordine al culto cattolico, debba pure essere accordato
»	»	123	»	18,	difendersi	diffondersi
»	»	130	»	18,	perchè, egli dice non essere	perchè, egli dice, non è
»	»	152	»	26,	*le morte*	*le mort*

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

BIBLIOTECA DI SCIENZE SOCIALI

I.

LO STATUTO FONDAMENTALE

DEL REGNO D'ITALIA

ANNOTATO.

Digitized by Google

S' intendono riservati a norma della legge tutti i diritti di proprietà tanto per l' Autore quanto per l' Editore.

Cesena, Tipografia Nazionale di G. Vignuzzi 1881.

Digitized by Google

GIOVANNI URTOLLER

LO STATUTO FONDAMENTALE

DEL REGNO D' ITALIA

ANNOTATO.

TESTO DELLO STATUTO
DELLE LEGGI, DEI DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI
LEGISLAZIONE COMPARATA
DOTTRINA DEGLI AUTORI - MASSIME DI GIURISPRUDENZA
ATTI PARLAMENTARI.

PARTE PRIMA

VOLUME UNICO.

DELLO STATO E DELLA MONARCHIA.

CESENA,
LIBRERIA EDITRICE GHERARDO GARGANO.

1881.

Digitized by Google

BODLEIAN
LIBRARY

C' est donc l' État qu' il faut connaître pour avoir la clef de tout le reste.

DE TOCQUEVILLE.

Incivile est nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita, judicare, vel respondere.

FF. DE LEGIBUS.

Digitized by Google

SOMMARIO DELLE MATERIE.

AI MIEI GIOVANI ALUNNI NELLA R. UNIVERSITÀ DI PARMA pagina IX

PREFAZIONE. LE COSTITUZIONI ITALIANE E LO STATUTO FONDAMENTALE DEL REGNO D'ITALIA DEL 4 MARZO 1848 . » XV

ARTICOLO I. . . . . » 1

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI . . . . . » ivi

LEGISLAZIONE COMPARATA. *(Austria, Baviera, Belgio, Brasile, Cantone di Ginevra, Francia, Grecia, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Rumenia, Spagna, Stati Uniti d' America)* » 3

DOTTRINA DEGLI AUTORI . . . . . » 12

LEGISLAZIONE *(Testo delle leggi, dei decreti e regolamenti relativi, citati a pagina 1, 2)* . . . . . » 32

GIURISPRUDENZA. *(Abuso dei ministri del culto — Culti non cattolici tollerati — Disprezzo verso il Re — Exequatur — Fondo pel culto — Potere spirituale — Relazione dello Stato con la Chiesa — Riapertura di Chiese al pubblico)* . . . . . » 91

ATTI PARLAMENTARI. *(Guarentigie del Sommo Pontefice — Libertà dei culti — Rappresentanze degli ordini religiosi residenti all'estero. — Exequatur e placet regio)* — Discussioni . . » 101

Digitized by Google

ARTICOLO II. . . . . pagina 113
LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI. . . . . » ivi
LEGISLAZIONE COMPARATA. *(Europa ed America — Russia, Monaco, Francia, Svizzera, Brema, Amburgo, Lubecca, S. Marino, Andorra, Baviera, Belgio, Brasile, Grecia, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Spagna, Svezia e Norvegia)* » 115
DOTTRINA DEGLI AUTORI . . . . . » 124
LEGISLAZIONE. *(Testo delle leggi, dei decreti e regolamenti, citati a pagina 113, 114).* . . . . . » 158
GIURISPRUDENZA *(Formola esecutiva delle sentenze. — Cambiamento di Governo).* . . . . . » 172
ATTI PARLAMENTARI. *(Unione della Lombardia e delle provincie venete di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo nel 1848 — Annessione dell'Emilia e della Toscana. — Autorizzazione al Governo del Re di accettare e stabilire per Decreti Reali l'annessione allo Stato di quelle Provincie dell'Italia centrale e meridionale nelle quali si manifesti liberamente e per suffragio diretto ed universale la volontà delle popolazioni di far parte integrante della Monarchia Costituzionale italiana. — S. M. Vittorio Emanuele II assume per sè ed i suoi successori il titolo di Re d'Italia. — Annessione delle provincie venete e mantovane al Regno d'Italia — Annessione delle provincie di Roma al Regno d'Italia)* — Progetti di legge, discussioni e relative votazioni . . . . . » 174

Digitized by Google

AI MIEI GIOVANI ALUNNI

NELLA REGIA UNIVERSITÀ DI PARMA.

Al progresso politico di un popolo contribuisce la perfetta conoscenza delle istituzioni e delle leggi che regolano i rapporti della vita pubblica e privata. Ma il solo testo della legge o la sola trattazione teorica non sempre sono bastanti a dirigere l' individuo nella retta interpretazione dei suoi doveri e dei suoi diritti; occorre che l' uno e l' altra completati dalla giurisprudenza, servano ai cittadini per apprezzarle ed usufruirle.

Mosso da questi intendimenti credetti opportuno pubblicare lo **Statuto fondamentale del Regno** *corredato dalla legislazione relativa e di annotazioni che espongono il mio pensiero, e riassumono la dottrina degli autori sui punti più controversi del diritto pubblico.*

Digitized by Google

Conscio dell' utilità degli studi comparativi, lodevolmente iniziati in Italia dal Palma, dal Brunialti, dal Padelletti e dal Genala, volli citare ad ogni articolo dello Statuto nostro i corrispondenti articoli delle legislazioni politiche straniere, riportando ancora le più importanti leggi elettorali e quelle sulla stampa, come valido sussidio alle riforme che in proposito si vorrebbero attuare in Italia.

A completare questo lavoro sul nostro diritto costituzionale, non mancai di esporre le relative massime di giurisprudenza e gli atti parlamentari risguardanti le discussioni più importanti sul nostro risorgimento politico.

Il metodo da me seguìto nella trattazione del-

Digitized by Google

l' opera è l' esegetico sembrandomi più confacente all' indole ed all' efficacia del lavoro. L' esègesi di fronte ai testi ed alla legislazione li interpreta e li spiega; essa sa trarre dai testi tutto ciò che contengono; poichè la scienza produce in giurisprudenza gli stessi effetti che la legge in teologia; essa illumina i commentatori ed i testi, e mantiene la legislazione in armonia coi tempi, coi suoi progressi, e con la sua mobilità.

Ed acciò l' opera mia potesse riuscire a tutti più facilmente accessibile, volli dividerne la trattazione in cinque parti, formanti sei volumi, e corrispondenti alle principali partizioni dello Statuto, ossiano:

Parte I.	*(Volume unico)*	*Dello Stato e della Monarchia.*
» *II.*	*(» unico)*	*Della divisione dei poteri.* — Del Re.

Digitized by Google

Parte III. (Volume primo)	*Dei diritti e dei doveri dei Cittadini* — Uguaglianza e libertà.
» III. (» secondo)	*(Segue) Dei diritti e dei doveri dei Cittadini.* — Del diritto di proprietà, e del diritto di riunione e di associazione.
» IV. (» unico)	*Del Senato e della Camera dei Deputati. — Disposizioni comuni alle due Camere.*
» V. (» unico)	*Dei Ministri e dell' Ordine giudiziario. — Disposizioni generali e transitorie.*

Questo lavoro comprende quanto esposi dalla Cattedra nei varii anni d' insegnamento ufficiale del diritto Costituzionale nella R. Università di Parma; perciò a Voi, Giovani Egregi, voglio sia dedicato; a Voi, che nell' entusiasmo dei cuori, nell' energia della mente, nella fermezza dei propositi compendiate le qualità che formare debbono il vero cittadino, il vero italiano

Digitized by Google

che il D' Azeglio augurava alla nazione risorta; a Voi infine si addice questo mio lavoro perchè con esso si resero comuni i nostri intendimenti, le nostre aspirazioni nel cammino della scienza e si unirono i nostri cuori nel sacro vincolo della libertà, dell' amore d' Italia e della gloriosa sua Dinastia.

Accettate con animo benevolo questo attestato di affetto sincero e vivete felici.

Cesena, Ottobre 1881

G. URTOLLER.

Digitized by Google

Digitized by Google

PREFAZIONE.

LE COSTITUZIONI ITALIANE E LO STATUTO FONDAMENTALE DEL REGNO D'ITALIA DEL 4 MARZO 1848.

I. L'influenza che il progresso della vita morale ed intellettuale apporta nello sviluppo della vita politica, si manifesta presso ogni popolo, in ogni epoca della sua storia, or latente e limitata, or palese ed impetuosa; ed a seconda dello stato di civiltà, or più o meno efficace per il benessere della umana famiglia. In questo processo storico, massime ai tempi nostri, una nazione non procede isolata; ma riceve impulsi da altre ed a sua volta ne dà, creando quel reciproco scambio d'idee, di sentimenti, di costumi, di tradizioni, che sono causa ai maggiori progressi civili. È quindi di non lieve importanza il conoscere l'origine e l'indole delle varie Costituzioni che furono elaborate in Italia, sebbene alcune effimere o mai poste seriamente in atto, poichè in esse stanno racchiusi i germi di quelle libertà, le quali, insinuatesi da lungo tempo e ad onta di molti ostacoli, nelle nostre consuetudini e nelle

Digitized by Google

nostre leggi ricevettero, all' epoca memoranda del nostro risorgimento, una nuova e solenne sanzione nello Statuto Albertino, benchè questo nella sua preparazione affrettata, andasse sulle traccie della Carta francese e della belga.

II. La prima costituzione che comparve in Italia al finire del secolo scorso fu la *Costituzione della Repubblica Cispadana,* foggiata a modo di quella di Francia e pubblicata dai rappresentanti dei popoli di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio, riuniti in Modena ed accettata dal popolo con la maggioranza di due terzi dei voti. Essa fu proclamata il 27 marzo 1797. Surta sotto l' influenza della Rivoluzione francese doveva necessariamente accogliere i principii che aprivano un' era novella di libertà politica e civile; perciò premette alle sue disposizioni la dichiarazione dei diritti e dei doveri dei cittadini, preposta alla Costituzione francese che si può veramente considerare un vero « riassunto di tutta la scienza politica ». La politica ha potuto non tenere gran conto, osserva un illustre scrittore [1] di una specie di dissertazione filosofica messa in testa ad una Costituzione effimera. Interamente assorbita negli interessi e nelle preoccupazioni del momento, la politica, non ha il tempo di rimontare ai principii. Siccome essa non pensa che alle conseguenze ed alle applicazioni non ha saputo vedere che è da questi diritti riconosciuti e proclamati che la Rivoluzione attingeva non solamente la sua legittimità ma ancora la sua potenza; che essi erano il fondamento dell' ordine nuovo intero, la sorgente inestinguibile dalla quale dovevano avere origine e discendere tutte le istituzioni necessarie alla sua organizzazione ed alla sua durata.

Nell' ordinamento del potere politico la citata Costituzione Cispadana disponeva che il potere legislativo fosse esercitato da due

---

[1] Barthélemy-Saint-Hilaire — Politique d' Aristote, Préface.

Digitized by Google

consigli, l'uno di sessanta membri, l'altro di trenta. Spettava al consiglio dei sessanta esclusivamente la proposizione di qualunque legge ed al consiglio dei trenta il diritto di approvazione o di rigetto delle risoluzioni del consiglio dei sessanta. Il potere esecutivo era delegato ad un direttorio di tre membri nominati dal corpo legislativo, che in tal caso faceva le funzioni di comizio elettorale in nome della repubblica. Il direttorio provvedeva alla sicurezza della repubblica sì per l'interno che per l'esterno. Poteva fare dei proclami conformi alle leggi, e per la esecuzione delle medesime. Disponeva della forza armata senza però che in verun caso potesse comandarla nè collettivamente nè per mezzo di alcuno dei suoi membri tanto in tempo delle sue funzioni, quanto pel corso di due anni compiti immediatamente consecutivi al termine di queste stesse funzioni. Ai corpi amministrativi e municipali erano devolute le stesse attribuzioni che godono presentemente. Il potere giudiziario, indipendente dagli altri poteri compiva funzioni che non potevano essere esercitate nè dal potere legislativo nè dall'esecutivo, e nessuno veniva giudicato, se non sopra un'accusa ammessa dai giurati, nei casi di delitti che apportassero pene afflittive.

III. Ordinatosi dal Ticino all'Adige, dall'Adda al Rubicone un nuovo governo a forma repubblicana, mercè le vittorie napoleoniche, veniva data da Napoleone, una nuova Costituzione, essa pure tutta a foggia francese: un direttorio esecutivo, due consigli: uno generale di 160 membri, l'altro degli anziani di 80 per deliberare le leggi. *La Costituzione della Repubblica Cisalpina* proclamata e giurata in Milano nel giorno 21 Messidoro anno V. (9 luglio 1797) portava il seguente preambolo:

« La repubblica cisalpina era da parecchi anni sotto il dominio della casa d'Austria.

Digitized by Google

La repubblica francese è succeduta a questa per diritto di conquista. Essa vi annunzia da questo giorno, che la repubblica cisalpina è libera ed indipendente. Riconosciuta dalla Francia e dall'Imperatore essa lo sarà ben tosto ancora da tutta l'Europa.

Il direttorio esecutivo della repubblica francese non pago di avere impiegata la sua influenza e le vittorie delle armate repubblicane per assicurare l'esistenza politica della repubblica cisalpina, spinge più lungi le sue sollecitudini; ed essendo convinto, che se la libertà è il primo dei beni, una rivoluzione ci trascina dietro il più terribile di tutti i flagelli, dà al popolo cisalpino la propria costituzione, che è il risultato delle cognizioni della nazione più illuminata.

Dal regime militare il popolo cisalpino deve dunque passare ad un regime costituzionale.

Perchè questo passaggio possa farsi senza scosse, senza anarchia, il direttorio esecutivo ha giudicato dovere questa sola volta far nominare i membri del governo e del corpo legislativo: di maniera che il popolo non nominerà che dopo un anno alle piazze vacanti conformemente alla costituzione.

Ben da molti anni non estistevano più repubbliche in Italia. Il sacro fuoco di libertà vi era soffocato, e la più bella parte dell'Europa viveva soggetta al giogo degli stranieri.

Spetta alla repubblica cisalpina di manifestare al mondo colla sua saviezza ed energia, e colla buona organizzazione delle sue armate, che l'Italia moderna non ha degenerato. e che essa è degna ancora della libertà. »

Firmato: BONAPARTE.

IV. A questa faceva seguito la *Costituzione dell'anno 1798* che conteneva i seguenti considerandi:

« Considerando che la repubblica francese, la quale per mezzo del Generale in capo Bonaparte, aveva dato alla repubblica cisalpina una costituzione, ha creduto per la conservazione e

Digitized by Google

per la felicità della repubblica cisalpina medesima di doverla in alcune parti modificare:

Considerando che la costituzione medesima modificata è stata ricevuta in forma autentica dai consigli legislativi, affine di promulgarla in tutta la repubblica: — risolve:

I. La costituzione rimessa in forma autentica dall'ambasciatore della repubblica francese ai due consigli legislativi sarà pubblicata in tutta la repubblica.

II. La Costituzione suddetta è d'ora in avanti la sola legge fondamentale della repubblica.

. . . . . .

V. Si pubblicano contemporaneamente alla costituzione suddetta sei leggi, colle quali la repubblica francese l'ha accompagnata, riguardanti:

1. La divisione della repubblica in dipartimenti.
2. L'organizzazione e la formazione dei corpi amministrativi.
3. L'organizzazione dei tribunali.
4. La polizia dei consigli legislativi.
5. I clubs, o circoli, ed i fogli periodici.
6. L'indenizzazione degli individui sortiti dai due consigli per effetto della riduzione. »

V. Ispirata ai medesimi principii è la *Costituzione del Popolo Ligure dell'anno 1797*, sanzionata il 2 dicembre dai comizi popolari con centomila voti favorevoli e diciasettemila contrarii. Essa contiene il seguente preambolo: « Il popolo ligure considerando che il passato suo avvilimento è provenuto dall'essere stato soggetto ad un governo aristocratico, ereditario e di essersi separato in classi differenti, ha stabilito di non formare in avvenire che una sola famiglia coll'adottare una Costituzione fondata sui veri principii della libertà e della uguaglianza. »

VI. La *Costituzione della Repubblica romana*, bandita e giurata in Roma nel giorno 20 Marzo 1798 benchè sembrasse in

Digitized by Google

apparenza discostarsi dalla servile imitazione degli ordinamenti francesi, non ne era però lontana nella sostanza. Fedele alle antiche tradizioni, in luogo dei consigli dei trenta e dei sessanta istituiva un *Senato* ed un *Tribunato*. Al direttorio sostituiva il *Consolato* composto di cinque consoli, nominati dai consigli legislativi che funzionavano da assemblea elettorale a nome della nazione. Le attribuzioni dei consoli erano quelle stesse affidate al direttorio, poichè provvedevano secondo la legge alla sicurezza esterna ed interna della repubblica; facevano proclami conformi alle leggi e per la loro esecuzione; disponevano della forza armata senza però poterla comandare, nè collettivamente, nè per mezzo di alcuno dei suoi membri tanto nel tempo delle loro funzioni, quanto pel corso di due anni immediatamente successivi al termine delle dette funzioni. Se il consolato era informato che si tramasse qualche cospirazione contro la sicurezza interna od esterna dello Stato, poteva decretare mandati di presentazione e di arresto contro quelli che erano sospetti di esserne autori o complici. Eragli pure concessa facoltà d'interrogarli, ma correvagli l'obbligo di rimetterliav anti l'uffiziale di polizia nello spazio di 24 ore, sotto la pena prescritta contro il delitto di detenzione arbitraria.

È da notarsi che neppure da questa Costituzione era concesso al potere esecutivo il diritto di *veto* e ciò conformemente alle teorie delle più notevoli costituzioni repubblicane. E per vero in Isvizzera tale diritto non è attribuito nè al Consiglio, vero potere esecutivo, nè al Presidente. In America non è data facoltà al Presidente dell'esercizio del diritto di *veto* si unisca quando la legge sia stata votata alla maggioranza di due terzi dei membri dell'assemblea. [1]

---

[1] Tali disposizioni ci sembrano contrarie ad ogni vero principio politico, poichè non si può obbligare il governo di dare esecuzione a leggi che egli disapprova.

Digitized by Google

VII. *La Costituzione partenopea dell'anno 1799* è opera principalmente di Mario Pagano, e benchè fosse improntata sulla francese non poco se ne allontanava. È perciò che il Botta scriveva di essa: « In mezzo alla imitazione servile degli ordini di Francia, vi si vedono alcuni ordini nuovi di non poca importanza e di utilità evidente. » Per bene apprezzare lo spirito di questa Costituzione non potremmo far di meglio che riportare *il Rapporto del Comitato di legislazione al Governo provvisorio*, in cui tutto l'acume dei greci ingegni si discopre, atti sempre a provare i principii astratti con astrattezze maggiori. Eccolo nella sua integrità:

« Una costituzione che assicuri la pubblica libertà, e che slanciando lo sguardo nella incertezza de' secoli avvenire, guardi a soffocare i germi della corruzione e del dispotismo, è l'opera più difficile a cui possa aspirare l'arditezza dell'umano ingegno. I filosofi dell'antichità, che tanto elevarono l'umana ragione, ne presentarono solamente i principii, e le antiche repubbliche le più celebri e sagge ne supplirono in più cose la mancanza, colla purità de' costumi e colla energia dell'animo, che ispirò loro una sublime educazione. Gran passi avea già fatti l'America in questa, diremo, *nuova scienza*, formando le costituzioni de' suoi liberi stati. Novellamente la Francia, che ha contestato straordinario amore di libertà con prodigi di valore, ha data fuori altresì una delle migliori costituzioni che si sieno prodotte finora. Il comitato di legislazione del governo provvisorio autorizzato dal generale in capo Championnet, ha terminato il suo lavoro, e vi presenta un progetto di costituzione che sottomette al vostro esame.

Esso ha adottata la costituzione della madre repubblica francese. Egli è ben giusto, che da quella mano istessa, da cui ha ricevuto la libertà, ricevesse eziandio la legge, custode e conservatrice di quella. Ma considerando che la diversità

Digitized by Google

del carattere morale, le politiche circostanze, e la fisica posizione delle nazioni richieggono necessariamente dei cangiamenti nelle costituzioni, propone alcune modificazioni a quella della repubblica madre, e vi rende conto altresì delle ragioni che a ciò l'hanno determinato.

La più egregia cosa che ritrovasi nelle moderne costituzioni, è la dichiarazione de' dritti dell'uomo. Manca alle antiche legislazioni questa solida ed immutabile base. Noi ci siamo giovati della dichiarazione che porta in fronte la costituzione francese. Ma ci siamo pure avvisati che l'eguaglianza non è già un diritto dell'uomo, secondo l'anzidetta dichiarazione, ma la base soltanto di tutti i diritti, ed il principio sul quale vengono stabiliti e fondati. L'eguaglianza è un rapporto, e i dritti sono facoltà. Sono le facoltà di operare, che la legge di natura, cioè l'invariabile ragione e conoscenza de' naturali rapporti, ovvero la positiva legge sociale concede a ciascuno. Da tal rapporto di eguaglianza di natura che è tra gli uomini deriva l'esistenza e l'eguaglianza dei dritti, essendo gli uomini simili, e però eguali tra loro, hanno le medesime facoltà fisiche e morali: e l'uno ha tanta ragione di valersi delle sue naturali forze, quanto l'altro suo simile. Donde segue che le naturali facoltà indefinite per natura, debbono essere definite per ragione, dovendosi ciascuno valer di esse per modo, che gli altri possano ancora adoperar le loro. E da ciò segue eziandio, che i dritti sono eguali; poichè negli esseri eguali, eguali debbono essere le facoltà di operare. Ecco adunque come dalla somiglianza ed eguaglianza della natura scaturiscono i dritti tutti dell'uomo, e l'eguaglianza di tai dritti.

Abbiamo derivati tutti i dritti dell'uomo dall'unico e fondamentale dritto della propria conservazione. La libertà, la facoltà di opinare, di servirsi delle proprie forze fisiche, di ma-

Digitized by Google

nifestare i proprii pensieri, la resistenza all'oppressione, sono tutte modificazioni del primitivo dritto dell'uomo di conservarsi quale la natura lo ha fatto, e di migliorare se stesso come la medesima lo sprona.

La libertà è la facoltà dell'uomo di valersi di tutte le sue forze morali e fisiche come gli piace, colla sola limitazione di non impedir agli altri di far lo stesso. Questo dritto si confonde con quello primitivo. Perciocchè quando l'uomo viene impedito di far uso delle sue facoltà, egli non si conserva nello stato suo naturale. Le facoltà paralizzate dalla violenza sono nulle, e l'uomo schiavo è l'uomo deteriorato.

Potendo l'uomo valersi di tutte le sue facoltà, può far uso della principale, ch'è la sua ragione, in tutti i modi ed in tutta l'estensione. E perciò può aversi di quelle opinioni che più gli sembrano vere. La sola limitazione dell'esercizio della facoltà di pensare sono le regole del vero. La tirrania che inceppa gli spiriti, è più detestabile di quella che incatena i corpi.

Poichè l'uomo ha la facoltà di valersi dell'azione del suo corpo; poichè è per natura stabilito che le idee e le volizioni determinano il moto del corpo; il dritto di manifestare le sue opinioni e volizioni colla voce, colla parola, coi segni, o colla scrittura, è conforme all'ordine della natura.

Da quel primo fonte di tutti i dritti deriva altresì quello della proprietà. La proprietà reale è una emanazione e continuazione della proprietà personale. L'uomo impiegando le sue forze sopra una porzione del comune patrimonio cioè sulla terra, dandole nuova vita e nuova forma colla sua industria e col suo lavoro, fa passare in quella le sue facoltà personali. Quella nuova forza che acquista la terra coltivata e migliorata dalla mano dell'uomo, quella nuova facoltà di produrre è dell'uomo, della cui attività è l'opera. Il prodotto delle sue fa-

Digitized by Google

coltà è similmente suo, come le facoltà medesime. E poichè l'uomo ha il dritto di conservare le sue forze e facoltà, egli ha benanche il dritto di farle passare nella terra, e di occuparne una porzione, senza la quale malamente o per nulla si potrebbe conservare.

Ma i dritti non guarentiti dalla forza, sono come disegni senza esecuzione, come le idee non realizzate. Quindi contro la oppressione ogni uomo ha il diritto d'insorgere. Ma stabilire l'assoluto dritto d'insurrezione è fondare un principio antisociale, è fomentare lo spirito di anarchia, che rende ognora ondeggiante la società, e finalmente la mena al totale discioglimento, o a quella stanchezza che poi l'abbandona nelle braccia del dispotismo. Come dunque segnare quel giusto punto tra la passiva pazienza, base del dispotismo, e l'anarchica insorgenza? Abbiamo creduto dar la risoluzione di questo interessante problema, fermando che ogni cittadino abbia il dritto d'insorgere contro le autorità ereditarie e perpetue, tiranniche sempre, ma che il popolo tutto possa solamente insorgere contro gli abusivi esercizii de' poteri costituzionali. Ma quando diciamo popolo, intendiamo parlare di quel popolo, che sia rischiarato ne' suoi veri interessi, e non già d'una plebe assopita nella ignoranza e degradata nella schiavitù, non già della cancrenosa parte aristocratica. L'uno e l'altro estremo sono de' morbosi tumori del corpo sociale, che ne corrompono la sanità. È increscevole al certo, che non abbiamo nelle moderne lingue voce per esprimere la nozione che vogliamo designare. E però non potendo precisare la nozione di popolo, abbiamo prefinita la sua facoltà dicendo, ch'esso può insorgere per darsi una nuova costituzione, ma libera soltanto.

Dal medesimo principio della somiglianza ed eguaglianza di natura abbiamo fatto scaturire tutti i doveri dell'uomo. Essendo gli uomini tutti simili ed eguali, ciascuno deve com-

Digitized by Google

portarsi co' suoi simili non altrimenti che con se stesso, se egli è pur vero che sieno simili i rapporti dell'essere istesso verso degli esseri simili. Il fondamentale dovere, base di ogni morale, è che ciascuno sia verso gli altri affetto come è verso di se stesso.

Dal principio istesso dell'eguaglianza degli uomini sviluppasi un secondo luminoso principio, base del diritto politico, il quale scorto prima dal napoletano Gravina, adottato di poi da' celebri giuspubblicisti francesi Montesquieu e Rousseau, è la feconda sorgente dei dritti e doveri del cittadino, dei dritti del popolo, e de' doveri de' pubblici funzionarii.

La società viene formata dalla unione della volontà degli uomini che voglion vivere insieme per la vicendevole guarentigia de' proprii diritti. L'unione delle forze fa la pubblica autorità, e l'unione de' consigli forma la pubblica ragione, la quale avvalorata dalla pubblica autorità, diviene legge. Quindi l'imprescrittibile dritto del popolo di mutar l'antica costituzione, e stabilirne una nuova più conforme agli attuali suoi interessi, ma democratica sempre, e quindi il dritto di ogni cittadino di esser guarentito dalla pubblica forza, e il dovere di contribuire alla difesa della patria; quindi finalmente i dritti e doveri de' pubblici funzionarii, che per delegazione esercitano i poteri del popolo sovrano, e per dovere sono vittime consacrate al pubblico bene.

Passiamo intanto all'esame della costituzione. La ripartizione ed armonica corrispondenza de' poteri fu nella costituzione francese eccellentemente stabilita; onde abbiamo esattamente camminato per le sue tracce, eccetto poche mutazioni. Ci arresteremo soltanto su di quelle che meritano maggior attenzione, e passeremo le più leggiere, che si possono ravvisare nella stessa lettura.

Ci è sembrato necessario di lasciar sussistere le due par-

Digitized by Google

tizioni del corpo legislativo, non ostante ció che si è detto o si possa dire in contrario. Un tale stabilimento fuor di ogni dubbio arresta la naturale rapidità del corpo legislativo, e dà la necessaria maturità alle leggi, la moltiplicazione e la precipitanza delle quali inviluppa e sconvolge la repubblica. Ma dall'altra banda abbiamo considerato, che la sezione, la quale dee proporre la legge, convien che sia piuttosto un ristretto corpo d'uomini di età matura, che una numerosa assemblea di giovani. Oltre l'esempio delle antiche repubbliche, nelle quali un ristretto senato proponeva le leggi, e numerosa assemblea popolare la rigettava o approvava, solide ragioni ci hanno a tal parere determinati.

La moltitudine, del pari che un solo, mal riesce a proporre la legge. Un solo difficilmente richiama innanzi alla sua mente i lati tutti e le possibili combinazioni che debbono guidare il legislatore nel proporre la più generale, esatta e chiara forma di utile legge. Per lo contrario, laddove la discussione si fa da gran moltitudine, egli è quasi impossibile che non si abbandoni l'oggetto principale e che il divagamento di molte subalterne ed inutili questioni non faccia traviare dall'essenziale scopo. Un mediocre numero ischiva gl'inconvenienti opposti, ed accoppia l'uno e l'altro vantaggio. Iscorge le moltiplici combinazioni che uno o pochi difficilmente veggono, e non si disperde nell'infinità d'inutili considerazioni, che impediscono di reassumere la discussione e richiamarla al suo vero oggetto,

Nè ci ha fatto mutar sentimento la considerazione, che i molti e i più giovani fossero più abili a proporre le leggi dal perchè la fervida gioventù e la moltitudine osa più, tenta sempre nuove cose e si lancia a nuovi oggetti. Proporre le leggi è più l'effetto della fredda analisi che dell'ardito genio, richiede più estensione di lumi che voli di spirito. Ritrovare

Digitized by Google

la propria, esatta e chiara forma di legge, è più l'opera del riserbato giudizio, che dell'audace invenzione. Ond'è che pochi ed uomini maturi vi riescano meglio, che ardente moltitudine di giovani. Finalmente quella unità che regna in tutte le opere della natura, e che deve ritrovarsi in tutte le produzioni dell'arte, perchè la rettitudine ed energia delle operazioni vi si rinvenga, quella unità che forma la bontà e la perfezione della legislazione per mezzo della corrispondenza ed accordo di tutte le sue parti, più facilmente si potrà conseguire da pochi che da molti

D'altra parte poi la moltitudine è propria assai più a rilevare i vantaggi o gl'incomodi di una legge; poichè ciascuno separatamente riguarda l'oggetto per un lato diverso, e la comunicazione di diverse vedute presenta all'assemblea sanzionatrice quel tutto che deesi aver presente per approvare o rigettare con verità.

Per siffatte considerazioni, nel nostro progetto di costituzione un Senato di cinquanta membri prepara la legge e la pone, e l'assemblea ed il consiglio di centoventi membri fa le veci de' comizii e delle agore delle antiche repubbliche, con tanto maggior vantaggio, che mentre conserva la generalità della discussione, va pure esente dai tumulti e dalla confusione che di necessità porta seco la numerosa ed inquieta popolare assemblea.

Le circotanze locali e la premura di semplificare per quanto è possibile la costituzione, ci hanno spinto a fare alcuni cangiamenti altresì nel potere giudiziario. Il portare ne' giudizii civili l'appello da un dipartimento all'altro, secondo la costituzione francese, è fuor di dubbio incomodo assai e dispendioso ancora ai litiganti, sopratutto ai poveri, che si dovranno recare per ottener giustizia nella centrale di un dipartimento forse più giorni lontana dal luogo della loro dimora. E per-

Digitized by Google

ciò avendo diviso il tribunale civile in quattro sezioni, di cinque giudici l'una, abbiamo stabilito che si porti l'appello dall'una all'altra sezione. Per tal modo si assicura la giustizia, nè vengono disagiati i litiganti.

Il tribunale criminale ha ricevuta eziandio una leggiera modificazione. La giustizia censoria o correzionale ci sembra più propria per quelle funzioni alle quali venne destinata nelle antiche repubbliche, vale a dire a correggere i vizii, germe di delitti, che a punire i piccoli misfatti. Ei ci pare più convenevole lasciare alla stessa giustizia criminale l'incarico di punire così i grandi come i piccoli delitti. Non deve farsi distinzione alcuna per la maggiore o minor grandezza de' delitti e delle pene. Si appartiene alla giustizia criminale così la pena di due anni di carcere, che vien riserbata nella costituzione della repubblica madre alla giustizia correzionale, come la pena di dieci o venti anni di ferri.

Egli è vero, che la costituzione francese non richiede l'intervento de' giurati ne' giudizi de' piccoli delitti, che sono i più frequenti, per render quelli più spediti. Ma la pena di due anni di carcere imposta senza l'intervento de' giurati può non leggermente offendere la libertà civile, e preparare lentamente le catene alla nazione. Il sorgente occulto dispotismo può valersi di questa molla per innalzare la macchina fatale che fulmini gli amici della libertà. Per la qual cosa abbiamo nei piccioli delitti come nei gravi, eccetto il castigo de' leggieri disordini alla polizia commessi, richiesta la medesima solennità, ed affidato alla stessa giustizia criminale il procedimento. Per tale metodo si conserva meglio l'unità del sistema giudiziario, si rende più semplice la macchina politica, e la libertà civile più sicura.

Avendo tolto di mezzo i tribunali correzionali, ci è convenuto di far eleggere i presidenti de' due giurì dalle assemblee

Digitized by Google

elettorali, riserbando ad essi le funzioni medesime che vengono loro attribuite dalla costituzione francese. Dalle medesime assemblee elettorali verranno nominati i giudici criminali, essendoci sembrato minor male caricar la repubblica di un nuovo ma non grave dispendio, che sospendere le funzioni dei giudici civili, i quali secondo la costituzione francese, dovrebbero adempire per giro le funzioni dei giudici criminali. Presso di noi per la moltiplicità degli oggetti debbono essere per molti anni assai occupati i giudici civili.

Ad imitazione delle antiche repubbliche abbiamo richiamata la censura alle sue nobili funzioni di emendare i costumi, correggendo i vizi: perciocchè si è stabilito un collegio di censori da crearsi in ogni anno in ciascun cantone coll'incarico d'imporre le pene della privazione del dritto attivo o passivo di cittadino a coloro che non vivessero democraticamente. Una vita soverchiamente voluttuosa, una sregolata condotta tenuta nel governo della propria famiglia, costumi superbi ed insolenti mal si confanno col vivere democratico, e preparano insensibilmente una voragine, nella quale presto o tardi corre a precipitarsi la libertà. Ma la loro facoltà non deve estendersi ad imporre sospensione di dritti civili oltre il terzo anno; nè potrà su' pubblici funzionarii esercitar la censura, se non dopo spirato il tempo delle loro funzioni; ed allora potranno esser puniti ancora per que' vizi, che nel corso delle loro cariche avranno forse manifestati. In tal modo sarà rispettata l'autorità de' pubblici funzionarii, ed imbrigliata la baldanza de' viziosi.

Questi che possiamo chiamare i sacerdoti della patria, verranno eletti tra le persone le più savie e le più probe del cantone, e dell'età assai matura di anni 50, nella quale è spento l'ardore delle passioni, ma non è mancata l'energia necessaria a stendere la mano ardita per curare le piaghe della repubblica.

Digitized by Google

La censura, più che spegnere il male, deve prevenirlo. Fondare i buoni costumi è il metodo più proprio per estirpare i corrotti. Quindi ella deve invigilare sulla privata e pubblica educazione. La pubblica morale, tanto coltivata dagli antichi quanto negletta dai moderni, le istituzioni repubblicane, esser debbono il principale oggetto delle sue cure.

Un celebre politico dice, che le leggi dell'educazione debbono esser sempre relative alla costituzione, come eziandio le altre leggi tutte, civili, criminali ed economiche. Ma noi siam d'avviso che i principii delle leggi tutte, e particolarmente di quelle che riguardano l'educazione, convien che formino parte integrale della costituzione. Essa deve contenere i germi dell'intera legislazione, e deve rassomigliare il tronco dell'albero da cui sbucciano i rami, che sono segnati nei suoi nodi. Vi sono delle leggi civili, criminali ed ammistrative immediatamente connesse alla costituzione, da cui non possono distaccarsi, senza che essa vacilli; non altrimenti che un edifizio è necessitato a crollare ove si atterri quel muro che lo attacca alle vicine fabbriche. Per si fatta ragione nella costituzione della repubblica francese vengono compresi i principii della criminale legislazione. Per siffatta ragione eziandio nella costituzione convien dispiegare i principii della pubblica educazione. La libertà non è minacciata soltanto dalle usurpazioni dei poteri costituiti, ma benanche dai privati cittadini e dalla pubblica corruzione. Anzi le autorità costituite, avvalorate di qualsiasi potere, se non si trovano nelle mani dei potenti cittadini, se il veleno della corruzione non ha per avventura infettato il corpo sociale nè paralizzato lo spirito repubblicano, non aspirano mai alla tirannide. La costituzione per tanto deve innalzare un argine altissimo contro la corruzione dei costumi non meno, che contro l'eccessivo potere de' funzionarii. Cosa che non si può altrimenti conseguire se non per mezzo dell'educazione e delle istituzioni repubblicane.

Digitized by Google

Non è negletta l'istruzione nella costituzione francese; ma riguarda piuttosto la parte intellettuale che la morale.

L'eguaglianza politica non deve far sì che venga promosso all'esercizio delle pubbliche funzioni colui, che non ne ha l'ingegno per adempierle. Il dritto passivo di ogni cittadino è, secondo la nostra veduta, ipotetico, vale a dire che ogni cittadino, posto che divenga abile, acquista il dritto alle pubbliche cariche. Un tal dritto si risolve nella facoltà di acquistare il dritto di eleggibilità.

Nelle democrazie un uomo della infima plebe può armar la sua mano de' fasci consolari, quando abbia il valor di un Mario e l'ingegno di un Tullio. Ma un ignorante venditor di salumi, che vien proposto al governo di Atene, necessariamente perderà la repubblica, e sarà l'oggetto de' pungenti sali di Aristofane. Quindi la legge deve prefinire le qualità morali del cittadino che può essere eletto. Ella deve stabilire quale educazione, quali studi ed esercizi si richieggono nel cittadino eleggibile. Il dritto di eleggere può essere più esteso di quello di essere eletto. richiedendosi minore ingegno per discernere l'ingegno altrui, che per amministrare la repubblica. Per la qual cosa abbiamo individuate un poco più esattamente le qualità e l' educazione del cittadino eleggibile, affidandone ai censori l'ispezione e la cura.

Primieramente portiamo opinione, che qualsiasi cittadino non possa esercitare il diritto di eleggere, se non abbia servito almeno nella milizia sedentanea. La libertà non si conquista che col ferro, e non si mantiene che col coraggio. Conviene di più, che abbia apprese le prime lettere, l'abbaco e 'l catechismo repubblicano. Ma il cittadino che deve ascendere al sublime grado di legislatore, di direttore o pur di giudice, fa d'uopo che abbia date alla patria molte testimonianze del suo ingegno e della sua virtù. Egli deve aver compito un corso di studi nelle pubbliche scuole, e deve aver ricevuta l'educa-

Digitized by Google

zione fisica e morale che la legge stabilisce. Deve inoltre aver trascorse le minori magistrature, tirocinio e prove per le maggiori. E deve di più non esser mai stato notato dal corpo censorio.

Finalmente, cittadini rappresentanti, vi proponiamo un'aggiunzione fatta da noi alla costituzione francese, per quel salutare timore che dobbiamo noi avere del dispotismo e di ogni potere arbitrario, al cui cenno si è pur troppo per lo corso di tanti secoli abituata la nostra nazione.

Se il potere esecutivo sia troppo dipendente dal corpo legislativo, come lo era nella costituzione francese del 1793, in tal caso l'assemblea assorbirà il potere esecutivo, e concentrandosi in essa tutti i poteri, ella diverrà dispotica. Se poi sia indipendente l'uno dall'altro, potranno sorgere due disordini, o l'inazione ed il languore della macchina politica per la poca intelligenza de' due corpi che rivalizzino tra loro, ovvero l'usurpazione dell'uno sull'altro per quella naturale tendenza di ogni potere all'ingrandimento.

Ecco la necessità di un altro corpo di rappresentanti del popolo, che sia come un tribunale supremo, il quale tenga in mano la bilancia de' poteri, e li rinchiuda ne' loro giusti confini: che abbia in somma la custodia della costituzione e della libertà. Esso farà rientrare il potere esecutivo nella sua linea ove l'abbia oltrepassata. Esso opporrà un *veto* al corpo legislativo, se in qualche caso usurpi l'esecuzione; e nel tempo stesso richiamerà l'uno e l'altro corpo, quando faccia mestieri, all'adempimento de' proprii doveri, riparando insieme agli eccessi di commissione ed a' difetti di omissione. Il potere tribunizio risiederà in questo corpo, che noi abbiam chiamato degli efori.

Ma perchè sia baluardo di libertà e non già seme d'arbitrario potere, conviene che sia spogliato d'ogni altra funzione legislativa, esecutiva, e giudiziaria, perché non abbia interesse alcuno d'inceppare le altrui funzioni per estendere le proprie.

Digitized by Google

Nè per altra ragione i tribuni di Roma, e gli efori a Sparta sollevarono talvolta delle politiche tempeste, se non perchè mescolavansi ne' giudizii, nella legislazione e nella esecuzione.

Il riguardo medesimo ci ha fatto stabilire che non possano costoro, spirate le loro funzioni, passare in senato o in consiglio prima di tre anni. Imperocchè l'interesse per un corpo al quale potrebbero aspirare, li potrebbe agevolmente travolgere.

Egli è stato mestieri limitare i poteri di questo imponente collegio il più che fosse possibile. E però vieta la costituzione che i suoi membri potessero prima di cinque anni essere rieletti, e richiede ancora l'età matura di anni quarantacinque compiuti. La durata delle sue funzioni non eccederà l'anno. Le sue sessioni si terranno una sola volta nell'anno, nè la durata di quelle potrà oltrepassare lo spazio di 15 giorni: le più frequenti riunioni potrebbero più turbare che riordinare; poichè gli uomini voglion sempre fare qualche cosa, o che sia o no a proposito, quando sono riuniti per fare. Verranno finalmente eletti nel modo istesso che i membri del corpo legislativo. Le loro decisioni avranno nome di decreti e non di legge: e questi decreti saranno sacrosanti ed inviolabili: e potranno giudicare tanto ad istanza de' poteri per terminare le loro controversie, quanto di ufficio.

Cittadini rappresentanti, son queste le considerazioni sopra i pochi cangiamenti fatti alla costituzione della repubblica madre, che il comitato di legislazione vi propone. Ponderatele col vostro eletto ingegno, esaminatele colla vostra alacre attenzione, adottatele o rigettatele, secondo che il bene della patria lo richiede. »

VIII. Riconquistate da Napoleone le provincie della repubblica cisalpina, occupate dagli austriaci, v'introdusse nuovi ordini, creando una consulta legislativa ed una commissione di governo, la quale doveva poi pubblicare la Costituzione li-

Digitized by Google

gure del 1802. Ossequente ai voleri di Francia, la Consulta legislativa deliberava che altra se ne adunasse a Lione per istabilire una nuova Costituzione della Repubblica. Adunatisi i Cisalpini in Lione, il 26 gennaio 1802, deliberarono che la Repubblica abbandonasse il titolo di Cisalpina per assumere quello d'Italiana, ed attribuirono l'ufficio di presidente al generale Bonaparte.

La *Costituzione della Repubblica Italiana,* votata il 26 gennaio 1802 si discostava in parte dalle precedenti, sanzionando principii che in quelle non erano accolti. Riconosciuto che la sovranità risiede nell'universalità dei cittadini, ne fa suoi organi i collegi elettorali divisi in tre diverse categorie: il collegio dei *possidenti,* che aveva sede in Milano, quello *dei dotti,* che riunivansi a Bologna e quello dei *commercianti,* in Brescia, ai quali collegi erano devolute le elezioni dei corpi dello Stato: Consulta di Stato, corpo legislativo, tribunali di revisione e di cassazione ed i commissari della contabilità. Essi poi avevano facoltá di pronunziarsi su qualunque riforma di articoli costituzionali, che loro venisse proposta dalla Consulta di Stato.

La *Censura,* Commissione composta di 12 membri nominati dai collegi aveva attribuzioni importantissime; eleggeva agli impieghi costituzionali sulla lista proponente dei tre collegi alla pluralità assoluta di voti: eleggeva pure ai posti vacanti nel collegio dei *dotti* e giudicava sulla ammissibilità delle accuse riguardanti la incostituzionalità di taluni atti, ed i dilapidatori della pubblica fortuna. È poi da notare come indipendentemente dall'esito del giudizio, il decreto con cui la censura ammetteva l'accusa, privava il funzionario della sua carica e lo inabilitava per quattro anni ad ogni pubblico impiego. Oltre i casi di denunzia testè citati, la censura poteva direttamente far conoscere al governo che qualche fun-

Digitized by Google

zionario aveva perduto la confidenza della nazione ovvero che aveva dilapidata la sostanza pubblica.

Tale partecipazione era segreta.

Agli accennati istituti aggiungevasi una *Consulta di Stato* composta di 8 membri ed incaricata specialmente dell'esame dei trattati diplomatici e di tutto ciò che aveva rapporto agli affari esteri dello Stato. Sulla responsabilità dei pubblici funzionari la Costituzione disponeva che i ministri erano responsabili: 1, degli atti del governo; 2, della inesecuzione delle leggi e regolamenti d'amministrazione pubblica; 3, degli ordini particolari che avessero dato contro la Costizione ed ai regolamenti veglianti; 4, della malversazione della sostanza pubblica.

IX. Non andò guari che questi ordini parvero troppo democratici; ed il corpo legislativo disparve, sostituito da un Senato, non più non meno servo di quello di Francia o degli alloggiamenti di guerra dell'imperatore e re senza che gl'Italiani avessero ad infastidirsi d'altro che di obbedire. Questo cambiamento avvenne colla *Costituzione della Repubblica Ligure dell'anno 1802,* la quale durò fino all'epoca in cui la Liguria venne aggregata all'impero francese. Il Senato, nel quale riassumevasi tutto l'ordinamento politico ed amministrativo, era composto di trenta membri aventi trent'anni. Esso era presieduto da un doge di anni quaranta almeno, e si divideva nei seguenti cinque magistrati:

Il magistrato supremo;

Quello di giustizia e legislazione;

Quello dell'interno;

Quello di guerra e marina;

Quello delle finanze.

I presidenti dei quattro magistrati particolari facevano ciascuno nella parte che li concerneva, le funzioni di ministro.

Digitized by Google

X. Le aspirazioni monarchiche che avevano cominciato a commuovere anche i minori Stati, condussero la Repubblica Ligure ad abdicare la propria sovranità per vero dire apparente, onde ripetute, osserva lo Zini, le usate commedie nel 4 giugno 1806 venne riunita all'Impero formando i tre dipartimenti di Genova, di Montenotte, degli Appennini. Già fino dall'anno precedente Napoleone desideroso di rifare un'Italia od almeno riordinarla in due o tre Stati potenti, nazionali secondo che le necessità dei tempi richiedevano o consentivano, impose ai deputati della Repubblica Italiana che avessero a domandare di mutare gli ordini repubblicani in monarchici ed il Presidente di quella pregassero ad accettare quella corona. Ossequente ai voleri del conquistatore la Consulta Italiana a nome degli Italiani sottoponeva all'accettazione dell'Imperatore gli stessi ordini suoi (17 e 18 marzo 1805) ed in tal modo la Repubblica costretta fra il Ticino, l'Adige, le Rezie ed il Rubicone divenne il nuovo regno d'Italia. Questo venne retto da Costituzione fondata sopra le stesse basi di quella dell'impero francese e sopra i principii medesimi delle leggi già date da Napoleone all'Italia. Tali costituzioni sono contenute in nove decreti che furono pubblicati in diverse epoche col nome di *Statuti Costituzionali* che ressero il Regno Italico fino alla caduta di Napoleone. Detta Costituzione portava il seguente preambolo:

« Uno stato nuovo creato in mezzo a tante commozioni politiche, non poteva tutto ad un tratto salire ad un grado tal di consistenza, di perfezione, di forza, che assicurarne per sempre potesse l'esistenza, il riposo e la prosperità. Il genio del fondatore, per quanto vasto ed ardito si fosse, doveva pur esso arrestarsi agli ostacoli che si opponevano, e la medesima penetrazione sua doveva consigliargli di non ispingere al di là di quello che permettevano le circostanze. Tale fu la sorte

Digitized by Google

della nostra repubblica, allorchè inaspettatamente la prima volta comparve sull'orizzonte politico dell'Europa.

Ella fece al certo un gran passo quando ne' comizii radunati in Lione sotto gli auspici e la mano del suo creatore, rifuse la costituzione, e proclamò un capo, i lumi ed il potere del quale l'avrebbero più rapidamente innalzata alla felicità ed alla considerazione, a cui le permetteva pretendere il suo destino.

Ma anche questa seconda organizzazione non poteva essere che precaria, onde non fece che conformarsi in quel punto alle combinazioni contemporanee, e commettersi per il seguito all'esperienza. Ha questa di fatti provato che molto mancava ancora al compimento dell'edifizio; e per quanto sieno state abili e pure le mani che vi hanno dato opera, la marcia era ancora troppo lenta per non accorgersi che le fondamenta ed i mezzi non erano per anche abbastanza, solide quelle, questi efficaci.

Alfine il grande esempio presentato dalla Francia terminò di convincere i più pertinaci, e l'esito il più felice ci disse ch'era tempo omai ancora per noi di imitarla.

Da quell'istante la Consulta di Stato, incaricata per istituto di vegliare alla sicurezza della Repubblica, prese ad esaminare con quali modi operare un salutare cangiamento, prescritto non solo da quanto vedevamo operarsi d'intorno a noi, ma da un interesse ben anche più grande, quello cioè della nostra conservazione.

Già aveva essa comunicati i suoi pensieri e detti i suoi voti all'augusto Capo dello Stato; già gli aveva essa sottomessa il risultato delle sue meditazioni, quando fu invitata di recarsi a Parigi del pari che una numerosa deputazione composta di membri tratti da tutte le autorità costituite, onde assistere alla solenne incoronazione di Napoleone imperatore dei Francesi.

Digitized by Google

Allora fu che avendo occasione di osservare più da vicino le opere luminose di questo genio prodigioso; che ammirando lo stato di prosperità e di gloria a cui egli ha d'un lampo di nuovo innalzata la nazione ch'egli governa; che vedendo per tutto regnare la tranquillità e la confidenza, la Consulta rivolse lo sguardo sulla patria, e non potette resistere ad invidiare per lei la felicità, di cui era venuta ad essere testimonio.

Per altra parte la Consulta era ognor tormentata dal pensiero di futuri pericoli, ne poteva dissimularsi quali, e quanti si sarebbero sempre uniti per far minaccia. Essa non dimenticava i disegni e gl' interessi d' altre potenze, ed il disequilibrio delle forze e il danno d' una posizione si esposta, nè quello delle attrattative del nostro territorio.

Giudicò dunque essa del dover suo di riassumere l' incominciato lavoro, e, riunendosi ai deputati, distinti tutti ugualmente per le cariche da loro sostenute, non che pel loro zelo e per i loro lumi, d' emettere di voce unanime il voto che tutti hanno creduto il più vantaggioso, e che senza fallo era di già formato da tutti i cuori.

Questo voto che l' amore e la gratitudine dettavano ed inculcavano inoltre con ugual forza, fu accolto. Napoleone è re d' Italia. La corona è ereditaria di maschio in maschio nella sua discendenza diretta e legittima, sia naturale, sia adottiva. Ma egli soltanto potrà riunire nella sua persona la corona d' Italia e quella di Francia; e tutti i successori di lui avranno a risedere costantemente sul territorio della nostra repubblica.

È l' interesse nostro che ha condotto e mosso Napoleone ad acconsentirvi. Di fatti, questa corona egli ricusa di ritenerla, nè la riterrà se non fino a tanto che questo interesse ne imporrà la legge alla sua saggezza ad all' affetto che egli ci conserva: moderazione però fatale per noi, che, mentre potevamo

Digitized by Google

lusingarci d'averlo a presidente per sempre, ci pone a rischio di non averlo a re che un istante: poichè se il suo regno va a cessare ogni volta che cesseranno i nostri pericoli, il genio suo e la sua preponderanza non lasceranno durar lungo tempo.

Avendo voluto porre un limite alla durata del suo potere, egli ne limiterà di più, e regolerà l'estensione e l'uso. Ci saranno date costituzioni che ci garantiranno la nostra religione, l'integrità del nostro territorio, l'uguaglianza dei diritti, la libertà politica e civile, l'irrevocabilità delle vendite dei beni nazionali, il diritto esclusivo di coprire le cariche dello Stato che riserberanno alla legge sola l'autorità di stabilire le imposizioni, e che insomma consacreranno, consolideranno tutti i grandi principii sopra i quali è fondato il vero bene dei popoli e la loro tranquillità. Napoleone ne ha assunto l'impegno; chi può dubitare che egli non voglia, che egli non sappia adempirlo?

Tali sono i risultati dello Statuto costituzionale unito a questo proclama, cioè:

La Consulta di Stato

Presieduta dal vice-presidente, ed i deputati per i collegi e per i corpi costituiti della repubblica italiana;

Considerando la posizione dell'Europa e quella della patria;

Sono d'unanime opinione:

1.° Che sia giunto il momento di dare l'ultima mano alle istituzioni, delle quali furono a Lione gittate le basi, e dichiarare a quest'effetto il governo della repubblica italiana monarchico ereditario, seguendo gli stessi principi che costituiscono il governo dell'impero francese;

2.° Che l'imperatore Napoleone primo, fondatore della repubblica sia dichiarato re d'Italia;

Digitized by Google

3.° Che il trono d'Italia sia ereditario di maschio in maschio nella sua discendenza per retta linea legittima. naturale o adottiva, escluse in perpetuo le femmine e loro discendenza; ben inteso che il diritto d'adozione conferitogli non possa estendersi ad altri che ad un individuo dell'impero francese o o del regno d'Italia;

4.° Che la corona d'Italia non possa essere riunita alla corona di Francia, se non che nella sua persona; chè tal facoltà sia interdetta a tutti e ciascuno de' suoi successori, e che nessuno di essi possa regnare in Italia se non risiede nel territorio della repubblica italiana;

5.° Che l'imperatore Napoleone, vita sua natural durante, possa nominarsi un successore fra i suoi figli legittimi, sieno naturali od adottivi; diritto di cui egli non potrà però far uso senza compromettere la sicurezza, l'integrità, l'indipendenza di uno Stato, l'esistenza del quale è uno de' più bei pregi della sua gloria, sino a tanto che le armate francesi occuperanno il regno di Napoli, le armate russe Corfù, le forze britaniche Malta, e che la Penisola d'Italia sarà ad ogni momento minacciata d'aver a servire di campo di battaglia alle maggiori potenze d'Europa;

6.° Che la sicurezza dello Stato non permette la separazione delle corone di Francia e d'Italia, se non quando queste circostanze si saranno cangiate;

7.° Che regolato che sia il punto più importante per le nazioni, cioè la natura e la fissazione del potere supremo, sia l'imperatore Napoleone pregato di recarsi a Milano per assumervi la corona, e dopo avere sentita la Consulta di stato e le deputazioni straordinarie de' collegi, dare al regno una costituzione definitiva che garantisca al popolo la sua religione, l'integrità del suo territorio, l'eguaglianza dei diritti, la libertà politica e civile, l'irrevocabilità delle vendite de' beni

Digitized by Google

nazionali; alla legge sola la facoltà di stabilire le imposizioni ed ai nazionali il diritto esclusivo d'essere chiamati a coprire le cariche dello Stato; principii tutti che l'imperatore ha consacrati colle leggi che ha già date all'Italia, e la proclamazione dei quali fu la prima voce che si fece intendere dalla sommità delle Alpi, tutte due le volte che egli ne discese per conquistare e liberare la patria.

8.° Che infine l'Europa dovrà essere convinta che tutte le parti dal regno d'Italia sono omai consolidate per sempre, e che nessuna ne può essere separata senza distruggere il principio sopra cui è fondato il tutto. »

Parigi, li 15 Marzo 1805, anno IV.

XI. Chiamato al Trono di Spagna Giuseppe Napoleone, prima di lasciare il Regno di Napoli, volle darvi una Costituzione « per consacrare, egli diceva, i principii che debbono reggere la monarchia. » *Lo Statuto Costituzionale del Regno di Napoli e Sicilia* dell'anno 1808 accenna ad un concetto imperfetto dell'ordinamento politico, poichè, mentre non vediamo concesso al re il diritto di *veto*, mantiene una sola Camera legislativa. [1] Rispettando le antiche tradizioni, il parlamento nazionale, composto di 100 membri, fu diviso in cinque sedili: sedile del clero, sedile della nobiltà, sedile dei possidenti, sedile dei dotti, sedile dei commercianti. Disponeva poi che il sedile del clero sarebbe collocato sulla diritta del trono; il sedile della nobiltà sulla sinistra; i tre sedili dei possidenti, dei dotti, e dei commercianti, dirimpetto al trono. Eravi altresì un *Consiglio di Stato,* composto di un numero di membri in numero non minore di 26 nè maggiore di 36 e diviso in quattro sezioni: della giustizia e del culto, dell'interno e della polizia, delle finanze,

[1] Il diritto di *veto* e la divisione del corpo legislativo ci sembra siano due principii fondamentali di una monarchia costituzionale. Sviluppermo il nostro concetto annotando gli articoli 7 e 33 dello Statuto.

Digitized by Google

della guerra e della marina. Ogni sezione era composta di un presidente e di cinque membri almeno. Il Consiglio di Stato era presieduto dal Re o da persona che il Re destinava. Spettava al Consiglio di redigere i progetti di legge civile e criminale, ed i regolamenti generali di pubblica amministrazione, però nelle sue attribuzioni non aveva che voce consultiva. Per vero, la detta costituzione era in parole e non in fatti, ne sia prova il principio sancito che gli atti del re, intorno agli oggetti compresi nelle attribuzioni assegnate al Parlamento nazionale, avevano forza di legge, fino alla prima assemblea di quello allorchè erano stati discussi nel Consiglio di Stato. [1] Al Parlamento nazionale dovevano essere sottoposte le provincie, i cambiamenti notabili da farsi al codice penale, al sistema monetario.

XII. Ferdinando III di Sicilia, avendo abdicato al Trono in seguito all' influenza manifesta del capo inglese, Lord Bentinck, il suo figlio Francesco ricevè il titolo di vicario generale. Egli pubblicò la *Costituzione di Sicilia del 1812*, informata a principii ampiamente liberali, quali erano accolti dalla dottrina e pratica inglese, ed in base ai principii stabiliti dal generale Parlamento convocato da Ferdinando III, riassunti nei seguenti capitoli:

I. Che la religione dovrà essere unicamente ad esclusione di qualunque altra, la cattolica, apostolica romana, e che il re sarà obbligato professare la medesima religione; e quante volte ne professerà un' altra, sarà *ipso facto* decaduto dal trono.

II. Che il potere legislativo risiederà privativamente nel solo Parlamento. Le leggi avranno vigore, quando saranno da sua

---

[1] Questa disposizione distruggeva la Costituzione, rendendo illusorie le guarentigie concesse coll'istituzione del Parlamento nazionale.

Digitized by Google

Maestà sanzionate. Tutte le imposizioni di qualunque natura dovranno imporsi solamente dal Parlamento ed anche avere la sovrana sanzione. La formola sarà *veto o placet* dovendosi accettare o rifiutare dal re senza modificazione.

III. Che il potere esecutivo risiederà nella persona del re.

IV. Che il potere giudiziario sarà distinto ed indipendente dal potere esecutivo e legislativo, e si eserciterà da un corpo di giudici e magistrati. Questi saranno giudicati e puniti e privati d'impiego per sentenza della Camera dei Pari, dopo l'instanza della Camera dei Comuni come meglio rilevasi dalla Cosituzione d'Inghilterra, e più estesamente se ne parlerà nell' articolo *Magistratura*.

V. Che la persona del re sarà sacra ed inviolabile.

VI. Che i ministri del re e gl' impiegati, saranno soggetti all' esame ed alla censura del Parlamento; e saranno dai medesimi accusati, processati e condannati, qualora si troveranno colpevoli contro la Costituzione e l'osservanza delle leggi, o per qualche grave colpa nell' esercizio della loro carica.

VII. Che il Parlamento sarà composto da due Camere; una detta dei Comuni, o sia dei rappresentanti delle popolazioni tanto demaniali che baronali, con quelle condizioni e forme che stabilirà il Parlamento nei suoi posteriori dettagli su questo articolo: l'altra chiamata dei Pari la quale sarà composta da tutti quegli ecclesiastici e loro successori, e da tutti quei baroni e loro successori e possessori delle attuali Parie, che attualmente hanno diritto di sedere e votare ne' due bracci ecclesiastico e militare, e da altri che in seguito potranno essere eletti da sua Maestà giusta quelle condizioni e limitazioni, che il Parlamento fisserà nell' articolo di dettaglio in questa materia.

Digitized by Google

VIII. Che i Baroni avranno, come Pari, testaticamente un voto solo, togliendosi la moltiplicità attualmente relativa al numero delle loro popolazioni. Il protonotaro del Regno presenterà una nota degli attuali baroni ed ecclesiastici e sarà questa inserta negli atti parlamentari.

IX. Che sarà privativa del re il convocare, prorogare e sciogliere il Parlamento, secondo le forme ed istituzioni che stabiliranno in appresso, Sua Maestà nondimeno sarà tenuta di convocarlo in ogni anno.

X. Che niuno siciliano potrà essere arrestato esiliato o in altro modo punito, e turbato nel possesso e godimento dei suoi diritti e dei suoi beni, se non in forza delle leggi d' un nuovo Codice, che sarà stabilito da questo Parlamento e per via di ordini e di sentenza di Magistrato ordinario ed in quella forma e con quei provvedimenti di pubblica sicurezza che diviserà in appresso il Parlamento medesimo. I Pari godranno della forma dei giudizi medesimi, che godono in Inghilterra, come meglio si diviserà dettagliatamente in appresso.

XI. Che non vi saranno più feudi, e tutte le terre si possederanno in Sicilia come in allodii, conservando però nelle rispettive famiglie l' ordine di successione, che attualmente si gode. Cesseranno ancora le giurisdizioni baronali; e quindi i baroni saranno esenti da tutti i pesi a cui finora sono stati soggetti per tali diritti feudali.

Si aboliranno le investiture, relevi, devoluzioni al fisco, ed ogni altro peso inerente ai feudi conservando però ogni famiglia i titoli e le onorificenze.

XII. Finalmente, che ogni proposizione relativa a sussidi debba nascere privatamente, e conchiudersi nella riferita Camera dei Comuni; ed indi passarsi in quella dei Pari, dove solo si dovrà assentire senza punto alterarsi; e che tutte le proposte riguardanti gli articoli di qualunque altra materia, saranno

Digitized by Google

promiscuamente avanzate dalle due Camere restando all'altra il diritto di ripulsa.

XIII. Dell'anno 1815 è la *Costituzione del Regno di Napoli,* accordata dal re Gioachino. Essa porta la finta data di Rimini, ma fu mandata a Napoli soltanto il 12 maggio e pubblicata il 18, vale a dire due giorni prima del trattato di Casalanza, che ricondusse i Borboni sul trono di Napoli. Essa conteneva per basi fondamentali che la rappresentanza nazionale fosse composta del re e di un Parlamento diviso in due camere, cioè il *Senato* ed il *Consiglio de' notabili.* L'autorità legislativa apparteneva alla rappresentanza nazionale, quindi niuna legge si poteva fare, nè abrogarsi o modificarsi senza il concorso dell'intiera rappresentanza nazionale; niuna imposta crearsi, nè percepirsi; niuna leva di truppe poteva farsi (eccetto l'arrolamento volontario) se non in vigore di una legge, e quindi del consenso della nazione espresso per mezzo della rappresentanza nazionale. Benchè la Religione cattolica, apostolica romana fosse la religione dello Stato, niuno però poteva essere molestato per le sue opinioni religiose, quando altronde conformavasi alle leggi nelle azioni esteriori. I ministri responsabili, ed il potere giudiziario indipendente. La libertà individuale ed il diritto di proprietà ugualmente garantiti a ciascuno.

XIV. Il re Ferdinando I nel 1820 avvertiva i suoi popoli che, « in conseguenza degli atti dei 7 e dei 22 luglio 1820, coi quali fu adottata la costituzione politica della monarchia spagnuola, con le modificazioni (salve le basi) che la rappresentanza nazionale costituzionalmente convocata avesse creduto di proporre, per adottarla alle circostanze particolari del regno delle due Sicilie, il Parlamento nazionale essendosi di ciò accupato col più maturo e scrupoloso esame; ed avendo indagato tuttociò che fa d'uopo a soddisfare il grande oggetto

Digitized by Google

di promuovere la gloria, la prosperità ed il bene di tutta la nazione; decreta modificata, la costituzione politica per lo buon governo e per la retta amministrazione dello Stato »

Notiamo in essa la definizione che dà dello scopo del governo. Per essa l'oggetto del governo è la felicità della nazione; non essendo altro scopo di ogni politica società, che il ben essere di tutti gl'individui che la compongono. Il Parlamento, formato da una sola Camera e da deputati che rappresentano la nazione, aveva facoltà larghissime da invadere tutto l'ordinamento economico-sociale dello Stato. Merita particolare menzione un Istituto che non troviamo in altre Costituzioni: la *Deputazione* permanente del Parlamento. Prima che questo si sciogliesse, veniva nominata una deputazione col nome accennato di Deputazione provinciale del Parlamento e composta di sette membri di esso, due de' quali dovevano essere della Sicilia oltre al Faro. Le facoltà di tale deputazione erano: I. Invigilare su la osservanza della costituzione e delle leggi, onde dar conto al prossimo Parlamento delle infrazioni che avessero osservato. II. Convocare il Parlamento straordinario nei casi prescritti dalla Costituzione. III. Disimpegnare gl'incarichi ordinati dalla Costituzione e cioè: di fare inscrivere nella segreteria del Parlamento i nomi dei deputati che si sono ad essa presentati ed il nome della provincia che li ha eletti. Nell'anno in cui si doveva seguire la rinnovazione dei deputati, si convocava la prima assemblea preparatoria a porte aperte nel giorno 15 febbraio. Faceva in essa le funzioni di presidente colui che l'esercitava presso la deputazione permanente; ed alle funzioni di segretario e di scrutinatori la stessa deputazione nominava coloro che giudicava fra gl'individui rimanenti. A questa prima assemblea tutti i deputati presentavano i loro poteri: e dalla stessa si nominavano a pluralità di voti due commissioni: una di cinque individui,

Digitized by Google

onde esaminasse i poteri di tutti i deputati; l'altra di tre, onde esaminasse i poteri dei cinque individui che componevano la commissione suddetta. Nel giorno dello stesso mese di febbraio si convocava parimenti a porte aperte una seconda assemblea preparatoria, cui le due commissioni nominate facevano rapporto della legittimità dei poteri esibiti, tenendo presenti le copie degli atti della elezione provinciale. In questa assemblea e nelle altre che fossero state necessarie sino al giorno venticinque del mese accennato, si risolvevano definitivamente e a pluralità di voti, i dubbi che sorgevano su la legittimità dei poteri e su le qualità dei deputati. È pure da notare che questi, giurando, si vincolavano a difendere la religione cattolica, apostolica romana senza ammetterne alcun' altra nel Regno.

Fra le prerogative concesse al re eranvi pur quelle di nominare e dimettere a suo piacimento i ministri segretari di Stato e di concedere *l' exequatur* o trattenere il corso dei decreti conciliari e delle bolle ponteficie, previo il consenso del Parlamento quando contenevano disposizioni generali, o ascoltato il Consiglio di Stato, quando cadevano su di affari particolari o di governo o rimettendone la cognizione e la decisione al tribunale di giustizia, quando fossero oggetti contenziosi affinchè quel tribunale potesse deliberare in conformità delle leggi.

Il Consiglio di stato composto di 24 individui aveva una larga ingerenza negli affari amministrativi poichè come *unico* consiglio del re, egli ne udiva il parere in tutti gli oggetti gravi di governo, segnatamente per dare o negare la sanzione alle leggi per dichiarare la guerra e per istipulare i trattati. Spettava al consiglio di stato proporre al re per terne la provvista di tutti i benefizj ecclesiastici e quella di tutti gl' impieghi di giudicatura,

Riguardo all' amministrazione della giustizia era assolutamente vietato che il parlamento ed il re esercitassero in ve-

Digitized by Google

run caso le funzioni giudiziarie nè potevano richiamare a se le cause pendenti, nè ordinare di aprirsi giudizi definitivamente terminati.

XV. Gli eventi fortunosi del 1848 imponevano ai sovrani assoluti la necessità di cedere alle aspirazioni popolari, le quali, avvalorate dal progresso della scienza politica, venivano appagate con nuovi statuti più consoni ai principii di libertà e sapienza politica. Primo a darne esempio fu Ferdinando II di Sicilia che per ottemperar al desiderio del popolo « di piena, libera e spontanea volontà » dava una Costituzione, egli diceva, corrispondente alla civiltà dei tempi. Ciò che merita speciale menzione di questa Carta, è la divisione del Parlamento in due rami, corrispondenti più esattamente alla teoria costituzionale: la Camera dei pari e la Camera dei deputati. I pari erano eletti a vita dal re il quale nominava fra i medesimi il presidente e il vicepresidente per quel tempo che giudicava opportuno. La Camera dei pari si costituiva in alta corte di giustizia per conoscere dei reati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, di cui potevano essere imputati i componenti di ambedue le camere legislative, come pure ad essa spettava il diritto di giudicare i ministri posti in istato di accusa dalla Camera dei deputati per gli atti di cui erano responsabili.

Il potere legislativo era esercitato dal re e dalle Camere, conformemente alle teorie prevalse nelle principali costituzioni monarchiche, quali ad esempio la Portoghese del 1826, la Belga del 1831, la Spagnuola del 1837.

XVI. In quest'opera del risorgimento nazionale i popoli ed i re si mostravano talmente uniti dall'interesse, dalla ragione e dalla morale che sembrava a lungo dovessero mantenersi inalterati i loro rapporti, mantenuti ancor più intimi dal reciproco riconoscimento di diritti, da lungo tempo conculcati. È un fatto generale che tutti i monarchi d'Italia

Digitized by Google

per rafforzare la loro autorità sentirono in questa epoca la necessità di fare ai sudditi concessioni, che se menomavano il loro potere, lo affermavano con una nuova e solenne sanzione dei popoli. Compreso di queste necessità Leopoldo II di Toscana, dichiarava esser giunto il tempo di procurare ai suoi popoli quella maggiore ampiezza di vita civile e politica alla quale era chiamata l'Italia nella solenne inaugurazione del nazionale risorgimento. « Ne' tal pensiero, egli affermava, sorge nuovo nel petto nostro, siccome non fu ignoto a quello del padre nostro e dell'avo, dei quali il governo ebbe gloria dal procedere sempre coi tempi od antivenirli: nè le istituzioni novelle che a noi piace il concedere tali sono, che non si conformino alle abitudini di tutta la vita nostra o alle tradizioni della Toscana, cultrice antica di ogni sapere. »

Lo Statuto della Toscana, pubblicato il 15 febbraio 1848 si conformava ad un completo sistema di governo rappresentativo. Al Granduca era concesso il diritto di *veto*, il Parlamento diviso in due rami: il *Senato*, composto di senatori nominati a vita dal Granduca; il *Consiglio generale*, formato da 86 Deputati, eletti dai Collegi. Dobbiamo però notare che l'età stabilita pei Senatori era di anni 30, e pei Deputati al Consiglio generale di 50 anni compiti. Il potere legislativo era affidato collettivamente alle Camere ed al Granduca, e ad essi pure spettava la interpretazione autentica delle leggi. Tutte le libertà di commercio, di industria, di stampa ecc; erano riconosciute e garantite nella parte speciale della Costituzione denominata: « Diritto pubblico dei Toscani »

XVII. Le parole di Gioberti che pronosticavano in Pio IX « un creatore e redentore dell'Italia morta ed incadaverita, » sembrava dovessero realizzare il sogno di tanti Italiani, apparendo una giusta e fondata promessa lo *Statuto fondamentale del Governo temporale*, sanzionato da Pio IX il XIV marzo

Digitized by Google

MDCCCXLVIII, anno secondo del suo Pontificato. « Nelle istituzioni, egli ivi diceva, di cui finora dotammo i nostri sudditi fu nostra intenzione di riprodurre alcune istituzioni antiche le quali furono lungamente lo specchio della sapienza degli Augusti nostri Predecessori, e poi col volgere dei tempi volevansi adattare alle nostre condizioni per rappresentare quel maestoso edificio che erano state da principio.

Per questa via procedendo eravamo venuti a stabilire una rappresentanza consultiva di tutte le Provincie, la quale dovesse aiutare il nostro Governo nei lavori legislativi e nella amministrazione dello Stato, e aspettavamo che la bontà dei risultamenti avesse lodato l' esperimento che primi Noi facemmo in Italia. Ma poichè i nostri vicini hanno giudicato maturi i loro popoli a ricevere il benefizio di una rappresentanza non meramente consultiva, ma deliberativa, Noi non vogliamo fare minore stima dei popoli nostri, nè fidar meno nella loro gratitudine non già verso la nostra umile persona, per la quale nulla vogliamo, ma verso la Chiesa e questa Apostolica Sede, di cui Iddio ci ha commessi gl' inviolabili e supremi diritti e la cui presenza fu e sarà sempre a loro di tanti beni cagione.

Ebbero in antico i nostri comuni il privilegio di governarsi ciascuno con leggi scelte da loro medesimi sotto la sanzione sovrana.

Ora non consentono certamente la condizione della nuova civiltà, che si rinnovi sotto le medesime forme un ordinamento pel quale la differenza delle leggi e delle consuetudini separano sovente l' un comune dal consorzio dell' altro. Ma noi intendiamo di affidare questa prerogativa a due consigli di probi e prudenti cittadini nell' uno da noi nominati, nell' altro deputati da ogni parte dello Stato, mediante una forma di elezioni opportunamente stabilita: i quali rappresentino gl' in-

Digitized by Google

teressi particolari di ciascun luogo dei nostri dominii, e saviamente gli contemprino con quell'altro interesse grandissimo d'ogni Comune e di ogni Provincia ch'è interesse generale dello Stato.

Siccome poi nel nostro Sacro Principato non può essere disgiunto dall'interesse temporale dell'interna prosperità l'altro più grave della politica indipendenza dello Stato della Chiesa, pel quale stette altresì l'indipendenza di questa parte d'Italia, così non solamente riserviamo a Noi e ai Successori Nostri la suprema sanzione e la promulgazione di tutte le leggi che saranno dai predetti consigli determinati, e il pieno esercizio dell'Autorità sovrana nelle parti di cui col presente atto non è disposto; ma intendiamo altresì di mantenere intera l'Autorità nostra nelle cose che sono naturalmente congiunte colla religione e la morale cattolica. E ciò dobbiamo per sicurezza a tutta la cristianità che nello Stato della Chiesa in questa nuova forma costituita, nessuna diminuzione patiscano la libertà ed i diritti della Chiesa medesima e della S. Sede, nè veruno esempio sia mai per violare la santità di questa religione che Noi abbiamo obbligo e missione di predicare a tutto l'universo come unico simbolo d'alleanza di Dio cogli uomini come unico pegno di quella benedizione celeste per cui vivono gli Stati e fioriscono le nazioni. »

Come sopra è accennato, il Corpo legislativo era diviso in due Consigli: Alto Consiglio e Consiglio dei Deputati, cui erano devolute le discussioni e votazioni di tutte le leggi in materia civile, amministrativa, governativa, comprese le imposizioni di tributi e le interpretazioni e declaratorie che avessero forza di legge, però era vietato nei due Consigli ogni discussione che riguardasse le relazioni diplomatiche-religiose della S. Sede all'estero, e proporre leggi che riguardassero affari ecclesiastici o misti, che fossero contrarie ai canoni, alle

Digitized by Google

discipline della Chiesa, o che tendessero a variare e modificare lo Statuto. Ogni sessione legislativa doveva durare solamente tre mesi. I trattati di commercio e quelle soltanto fra le clausole di altri trattati che riguardassero le finanze dello Stato, prima di essere ratificati erano portati ai Consigli, i quali li discutevano e votavano. Erano pure presentati al Consiglio dei deputati i progetti di legge riguardanti il preventivo e consuntivo di un anno, quelli tendenti a creare, liquidare, ed accettare debiti dello Stato; quelli sulle imposte, appalti ed altre concessioni o alienazioni qualsivogliano dei redditi e proprietà dello Stato. Però quando anche ambedue i Consigli avessero ammessa la proposta di legge, era sempre presentata al Sommo Pontefice e proposta nel Concistoro segreto. Il Pontefice udito il voto dei Cardinali dava o negava la sanzione.

Era poi il sacro Collegio che, secondo le regole stabilite nelle Costituzioni Apostoliche, confermava i ministri e ne sostituiva altri. Durante la sede vacante i diritti di sovranità temporale risiedevano nel sacro Collegio, il quale ne usava a forma delle Costituzioni Apostoliche e dello Statuto. Al *Consiglio di Stato*, composto di 10 consiglieri e di un corpo di uditori non eccedenti il numero di 24, spettava, sotto la direzione del Governo, la redazione dei progetti di legge, i regolamenti di amministrazione pubblica, nonchè dar pareri, sulle difficoltà in materia governativa. Il suffragio per l'elezione dei deputati era ristretto; nè tutti gli elettori potevano essere eleggibili. Il godimento dei diritti politici subordinato alla professione della religione cattolica.

XVIII. Costituitasi la Sicilia a Stato indipendente, il giorno 10 luglio 1848, dal generale Parlamento era decretato uno *Statuto fondamentale del Regno di Sicilia*, in cui fu posta come condizione indispensabile alle funzioni regie, la qualità di cattolico, e di non regnare o governare su verun altro paese,

Digitized by Google

in caso diverso il re si considerava decaduto *ipso facto*. Il Parlamento era formato da due camere, detta l'una dei deputati e l'altra dei senatori; e ad ambedue era deferita l'iniziativa delle leggi e la loro approvazione. Nel caso che le due camere fossero d'accordo in alcuni punti e discordi in altri dello stesso progetto di legge, potevano deputare un numero eguale dei rispettivi membri perchè sedendo insieme procurassero conciliare le differenze e ridurre le camere alla conformità dei voti. Il nuovo progetto era recato alla discussione delle Camere. Una proposta definitivamente rigettata non poteva riprodursi che alla nuova sessione. La legge fatta dal Parlamento era promulgata nello spazio di 30 giorni, e, con apposite osservazioni, rimandata al Parlamento. Quante volte nella sessione immediata a quella in cui la legge fu fatta, il Parlamento persistesse, il re fra 15 giorni doveva necessariamente promulgarla. La Camera dei deputati si rinnovava per intero, quella dei senatori per un terzo in ogni biennio. Le Camere non potevano essere disciolte, ne sospese dal re. Tutte le quistioni di successione erano decise dal Parlamento. Nella prima sessione i senatori si dovevano dividere a sorte in tre classi: la prima durava per due anni, la seconda per quattro, la terza per sei.

XIX. Proclamatasi la Repubblica dall'Assemblea Costituente a Roma nel giorno 9 febbraio 1849, essa fondava il Governo sopra nuove basi che formavano la *Costituzione della Repubblica Romana*, nella quale venivano statuiti i seguenti principii fondamentali: I. La sovranità è per diritto eterno nel popolo. Il popolo dello Stato Romano è costituito in repubblica democratica. II. Il regime democratico ha per regola l'eguaglianza, la libertà, la fraternità. Non riconosce titoli di nobiltà ne' privilegi di nascita o casta. III. La repubblica colle leggi e colle istituzioni promuove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini. IV. La repubblica ri-

Digitized by Google

guarda i tutti popoli come fratelli: rispetta ogni nazionalità: propugna l'Italiana. V. I Municipi hanno tutti uguali diritti: la loro indipendenza non è limitata che dalle leggi di utilità generale dello Stato. VI. La più equa distribuzione possibile degli interessi locali in armonia con l'interesse politico dello Stato che è la norma del riparto territoriale della Repubblica. VII. Dalla credenza religiosa non dipende l'esercizio dei diritti civili e politici. VIII. Il Capo della Chiesa Cattolica avrà dalla Repubblica tutte le guarentigie necessarie per l'esercizio indipendente del potere spirituale.

Il potere era esercitato da un' Assemblea, dal Consolato e dall'Ordine giudiziario. L'Assemblea aveva il potere legislativo; decideva della pace, della guerra, e dei trattati. La proposta delle leggi apparteneva ai rappresentanti e al Consolato. L'Assemblea era indissolubile e permanente, salvo il diritto di aggiornarsi per quel tempo che credesse. Eravi pure un Consiglio di Stato che doveva essere consultato dai Consoli e dai ministri sulle leggi da proporsi, sui regolamenti e sulle ordinanze esecutive: poteva pure esserlo sulle relazioni politiche.

XX. Di tutte le Costituzioni Italiane che sopravvissero con efficacia e per volere di popoli e di Principi fu lo *Statuto fondamentale* del 4 marzo 1848, promulgato da Carlo Alberto, e di cui intraprendiamo il commento. Sul principio dell'anno 1848 il Re di Piemonte prometteva la Costituzione col seguente proclama:

« I popoli, che per volere della Divina Provvidenza governiamo da diciasette anni con amore di padre, hanno sempre compreso il Nostro affetto, siccome Noi cercammo di comprendere i loro bisogni; e fu sempre intendimento Nostro, che il Principe e la Nazione fossero coi più stretti vincoli uniti pel bene della patria.

Di questa unione ognor più salda avemmo prove ben con-

Digitized by Google

solanti nei sensi, con cui i Sudditi Nostri accolsero le recenti riforme, che il desiderio della loro felicità Ci avea consigliate per migliorare i diversi rami di amministrazione, ed iniziarli alla discussione dei pubblici affari.

Ora poi che i tempi sono disposti a cose maggiori, ed in mezzo alle mutazioni seguite in Italia, non dubitiamo di dar loro la prova la più solenne che per Noi si possa della fede che conserviamo nella loro devozione e nel loro senno.

Preparate nella calma, si maturano nei Nostri Consigli le politiche istituzioni, che saranno il complemento delle riforme da Noi fatte, e varranno a consolidarne il benefizio in modo consentaneo alle condizioni del paese.

Ma fin d'ora Ci è grato il dichiarare, siccome col parere dei Nostri Ministri e dei principali Consiglieri della Nostra Corona abbiamo risoluto e determinato di adottare le seguenti basi di uno Statuto fondamentale per istabilire nei Nostri Stati un compiuto sistema di governo rappresentativo.

Art. 1. La Religione Cattolica, Apostolica e Romana é la sola Religione dello Stato.

Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

Art. 2. La persona del Re è sacra ed inviolabile.

I suoi Ministri sono responsabili.

Art. 3. Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato. Egli comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza e di commercio: nomina a tutti gl'impieghi: e dà tutti gli ordini necessarii per l'esecuzione delle Leggi senza sospenderne o dispensarne l'osservanza.

Art. 4. Il Re solo sanziona le leggi, e le promulga.

Art. 5. Ogni giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome. Egli può far grazia e commutare le pene.

Digitized by Google

Art. 6. Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere.

Art. 7. La prima sarà composta da Membri nominati a vita dal Re: la seconda sarà elettiva sulla base del censo da determinarsi.

Art. 8. La proposizione delle Leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle Camere.

Però ogni Legge d'imposizione di tributi sarà presentata prima alla Camera elettiva.

Art. 9. Il Re convoca ogni anno le due Camere: ne proroga le sessioni, e può disciogliere la elettiva: ma in questo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

Art. 10. Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non sarà consentito dalle Camere e sanzionato dal Re.

Art. 11. La stampa sarà libera, ma soggetta a Leggi repressive.

Art. 12. La libertà individuale sarà guarentita.

Art. 13. I Giudici, meno quelli di Mandamento, saranno inamovobili dopo che avranno esercitate le loro funzioni per uno spazio di tempo da determinarsi.

Ci riserviamo di stabilire una Milizia Comunale composta di persone che paghino un censo da fissare.

Essa verrà posta sotto gli ordini delle Autorià Amministrative, e la dipendenza del ministero dell'Interno.

Il Re potrà sospenderla o discioglierla nei luoghi dove crederà opportuno.

Lo Statuto fondamentale, che d'ordine Nostro vien preparato in conformità di queste basi, sarà messo in vigore in seguito all'attivazione del nuovo ordinamento delle amministrazioni comunali.

Protegga Iddio l'era novella che si apre per i Nostri popoli; ed intanto ch'essi possano far uso delle maggiori libertà ac-

Digitized by Google

quistate, di cui sono e saranno degni, aspettiamo da loro la rigorosa osservanza delle Leggi vigenti, e la imperturbata quiete, tanto necessaria ad ultimare l'opera dell'ordinamento interno dello Stato ».

Dato in Torino addì otto febbraio mille ottocento quarantotto.

Le vicende politiche portarono a rompere ogni indugio sulla definitiva promulgazione dello Statuto. In base ai principii sanciti nel proclama delli 8 febbraio, Carlo Alberto, nel 4 marzo 1848, sanzionava lo *Statuto fondamentale del Regno*, al quale era premesso il seguente preambolo:

« Con lealtà di Re e con affetto di Padre Noi veniamo oggi a compiere quanto avevamo annunziato ai Nostri amatissimi sudditi col Nostro proclama dell'8 dell'ultimo scorso febbraio, con cui abbiamo voluto dimostrare, in mezzo agli eventi straordinarii che circondavano il paese, come la Nostra confidenza in loro cresce colla gravità delle circostanze, e come prendendo unicamente consiglio dagli impulsi del Nostro cuore fosse ferma Nostra intenzione di conformare le loro sorti alla ragione dei tempi, agl'interessi ed alla dignità della Nazione.

Considerando Noi le larghe e forti istituzioni rappresentative contenute nel presente Statuto Fondamentale come un mezzo il più sicuro di raddoppiare coi vincoli d'indissolubile affetto che stringono all'itala Nostra Corona un Popolo, che tante prove Ci ha dato di fede, d'obbedienza e d'amore, abbiamo determinato di sancirlo e promulgarlo, nella fiducia che Iddio benedirà le pure Nostre intenzioni, e che la Nazione libera, forte e felice si mostrerà sempre più degna dell'antica fama, e saprà meritarsi un glorioso avvenire. »

Questa la ragione della nostra legge fondamentale politica, che le condizioni sociali concorsero a rendere necessario ridurre ad atto. Lo Statuto però non si può considerare all'infuori dal grande movimento intellettuale europeo. Dalle dottrine

Digitized by Google

provengono le mutazioni sociali di ogni sorta; poichè l'azione umana deriva sempre dal pensiero, ed il mutarsi delle operazioni esterne e libere degli uomini ha la radice nè cambiamenti correllativi, che di mano in mano succedono negli spiriti. La rivoluzione iniziato nell' 89, mercè l'opera feconda degli scrittori del secolo XVIII ebbe il suo seguito nel 48, e sebbene il movimento politico e sociale di quest'epoca non raggiungesse intero il suo fine, pure è necessario rendere giustizia alle idee dell' 89 e ritenere che esse lo raggiungeranno malgrado gli errori e lo scoramento degli uomini. [1] Nelle continue evoluzioni della vita materiale, nella lotta dei popoli, nel succedersi degli umani rivolgimenti, incolume rimane l'idea scientifica, la quale, attraversando laboriosi tempi per la vita intellettuale, viene tramandata di generazione in generazione testimone della potenza di un uomo di un popolo, di una nazione, e svolgendosi gradualmente, come seme racchiuso in un germe primitivo, essa si rende più o meno efficace a seconda delle condizioni speciali di tempo e di luogo. Da ciò si può inferire se la espressione contenuta nel preambolo dello Statuto di legge perpetua ed irrevocabile della monarchia, possa accettarsi.

XXI. Attualmente si è manifestato in Italia un insistente desiderio di riforma dello Statuto, da far ritenere che questo non più corrisponda ai nuovi bisogni della Nazione.

In Parlamento si sono già manifestate opinioni in proposito. Il Bon-Compagni così si espremeva nella seduta del 12 marzo 1874. « Io professo il culto dello Statuto, ma non un omaggio superstizioso. Rendo omaggio a quella monarchia a cui l'Italia è tenuta della unità e della sua indipendenza.

---

[1] Laurent — Études sur l' Histoire de l' humanitè — La Philosophie de l'Histoire.

Digitized by Google

Credo tuttavia che nessuna costituzione è tanto perfetta che tutte le sue disposizioni possano durare eternamente senza alcuna modificazione, e credo che in questa monarchia costituzionale non vi sia altra potestà la quale possa modificare lo Statuto se non quella che dà la legge allo Stato, quella della Corona e del Parlamento uniti insieme.

Con tutto ciò troverei strana l'opinione per cui si facesse tanto a fidanza cogli articoli dello Statuto da mutarli come si muterebbe un articolo di una tariffa postale o doganale.

Il giorno in cui i grandi poteri dello Stato risolvessero di modificare un articolo dello Statuto, essi entrerebbero in una risoluzione molto grave, nè si avrebbe da muovere passo senza pensarci molto e poi molto; una deliberazione, la quale non potrebbe essere assennata se non in quanto si fosse spalleggiati dalla grande potenza della pubblica opinione. »

Il Minghetti, nella tornata delli 2 gennaio, affermava potere il Parlamento fare leggi costituzionali e perciò modificare lo Statuto, e nel 12 marzo 1875, mentre si riportava all'accennata opinione, soggiungeva, « il modificare un articolo dello Statuto è cosa seria assai, è una cosa che, dinanzi all'opinione pubblica, nel concetto delle istituzioni nostre avrebbe una insolita gravità ». Il Bonghi pure, nella *Relazione alla legge sulle guarentigie* ritiene che il Parlamento possa fare modificazioni allo Statuto. I più autorevoli scrittori convengono nella stessa sentenza.

Il Balbo [1] fattasi la questione se in caso di riforme debbasi convocare un'assemblea straordinaria o costituente, ovvero servirsi di quelle ordinarie, « io dico, egli risponde, è sempre preferibile il secondo al primo modo. In generale, per l'andamento e l'educazione politica di una nazione parmi molto più

[1] Della Monarchia rappresentativa in Italia.

Digitized by Google

vantaggioso, più regolare e per dire così più morale, l'avere come in Inghilterra una sola sorta di legge, nulla al disopra della legge, niuna legge la quale, dichiarata più sacra, renda meno sacre le altre. E poi, quantunque sia il modo determinato dallo Statuto, quali sieno gli indugi e le precauzioni imposte da questo per la convocazione della costituente speciale e determinata, e per quanto si faccia bene questa determinazione io vi vedo sempre un grave pericolo; quello che la costituente in qualunque modo determinata, salti a piè pari su questa determinazione, usurpi o più o meno del terreno non concedutole al di là, si ponga in somma sul campo lato delle costituenti indefinite ed onnipotenti. »

Così il Broglio [1] scriveva « Gli articoli dello Statuto non sono il Tabù della China, in guisa che non si possano mai toccare per tutti i secoli dei secoli. Nulla s'impone al Parlamento, che può e deve anzi, quando occorre, toccare ogni cosa, perchè è onnipossente, perchè è l'interprete costante e riformatore dello Statuto, che è addirittura egli stesso la costituzione viva, incarnata, perpetua..... La teoria della immobilità e della intangibilità dello Statuto è teoria falsa, assurda ». Il Bruniatti [2] esprimeva il suo pensiero sulla riforma in queste parole « ... accanto alla costituzione ed alle leggi che ne formano il complemento, due altre forze elaborano anche tra noi il diritto pubblico: la tradizione e la scienza .... noi dobbiamo cercare il progresso delle nostre istituzioni politiche nell'accordo di quei tre elementi, temperare la costituzione scritta alla necessità del carattere nazionale, riprendere il filo di tradizioni storiche offuscate, non spente, e preparare così una di quelle grandi filosofie politiche, che da Aristotile a Brougham, e a Bluntschli

---

[1] Delle forme parlamentari.

[2] La Costituzione italiana Prolusione

Digitized by Google

riassumono i progressi dell' organismo politico di un popolo. »
Il Palma [1] osserva: « ... negli Statuti in cui espressamente, comunque erroneamente, fosse distinto un potere costituente, certo si dovrà come legge positiva riconoscere un organo speciale per l' azione costitutiva del potere politico. Ove, come da noi, lo Statuto non ne parla, non si potrebbe ammettere un potere costituente a parte non riconosciuto dalla Costituzione. A chi appartiene, al Re solo? No certo; alla Nazione? ma in qual guisa, con quali norme? Bisognerebbe cominciare dal dare queste norme. Perciò per noi in diritto positivo la questione è più semplice; o lo Statuto è immutabile, errore inammissibile, perocchè le costituzioni che, contro le più ovvie leggi di sviluppo o di vita della società umana e delle costituzioni politiche, si dichiararono immutabili sono state per lo meno sempre smentite dai fatti; o si può mutare, e salvo un atto apposito che regoli le mutazioni dello Statuto, il potere così detto costituente di necessità si confonde col legislativo. »

Per non troppo dilungarci omettiamo di citare le parole di altri scrittori che convengono nella stessa opinione. [2] V' ha però chi senza toccare anche in minima parte allo Statuto fondamentale del regno propone un piano graduale di riforme del potere legislativo ed esecutivo, [3] che noi esamineremo annotando i singoli articoli cui si riferiscono.

Infine vi è chi propugna lo stesso principio della modificazione dello Statuto, ma credesi debba essere opera di una costituente. [4]

XXII. Benchè diversi siano i mezzi proposti, la maggioranza però degli scrittori ritiene, come abbiamo veduto, che

---

[1] Corso di Diritto Costituzionale. Volume I.

[2] Malgarini, Gallini, Arcoleo, Amedeo di Lamporo, ecc.

[3] Brignone — Piano guaduale di riforme dei due poteri, legislativo ed esecutivo.

[4] Mazzini e la sua scuola.

Digitized by Google

uno Statuto non può rimanere immutabile ma si debba modificare a seconda del progresso scientifico e giuridico di una nazione. Molte fra le costituzioni accennata hanno stabilito per ciò norme speciali.

La costituzione della Repubblica Cisalpina, dell'anno 1797, stabiliva che se l'esperienza avesse fatto conoscere gl'inconvenienti di qualche articolo della Costituzione, il Consiglio dei seniori ne avrebbe proposta la revisione. Tale proposizione doveva essere sottoposta alla ratifica del gran Consiglio. Allorchè nello spazio di nove anni, la proposizione del Consiglio dei seniori, ratificata dal gran Consiglio, fosse stata fatta in tre anni l'una dall'altra, si sarebbe convocata un'assemblea di revisione. Quest'assemblea veniva formata da quattro membri per dipartimento, tutti eletti nella stessa maniera con cui si eleggevano i membri del corpo legislativo, e che avessero tutte quelle prerogative che si richiedevano pel consiglio dei seniori. Questo consiglio destinava per la riunione dell'assemblea di revisione un luogo distante almeno sedici miglia da quello dove resiedeva il corpo legislativo. L'assemblea di revisione aveva il diritto di mutare il luogo di sua residenza, osservando la distanza prescritta dall'articolo precedente. L'assemblea non esercitava funzioni legislative nè di governo; ma si limitava alla sola revisione degli articoli costituzionali che le venivano indicati dal corpo legislativo. Tutti gli articoli di revisione, niuno escluso, continuavano ad avere vigore finchè i cangiamenti proposti dall'assemblea di revisione non fossero stati accettati dal popolo. I cittadini che erano membri del corpo legislativo, nel tempo in cui una assemblea era convocata, non poteano essere membri della detta assemblea. I membri di essa non potevano essere citati, accusati nè giudicati in alcun tempo, per quanto avessero detto o scritto nell'esercizio delle loro funzioni; e

Digitized by Google

per tutta la durata di cosiffatto esercizio, non potevano essere chiamati in giudizio, se non in virtù di una decisione degli stessi membri dell'assemblea di revisione. Ai detti membri apparteneva un'indennità eguale a quella dei membri del corpo legislativo. La durata dell'assemblea non doveva in nessun caso oltrepassare i tre mesi, ed essa si scioglieva appena spedito il progetto di riforma alle assemblee primarie.

Le medesime disposizioni erano sancite dalla Costituzione della Repubblica Romana dell'anno 1798 e della Partenopea del 1799, variando solamente, la Romana, nei termini del tempo che doveva passare dall'una all'altra proposizione.

Nella costituzione monarchica napoletana del 1820 era prescritto che fino a tanto non fossero passati otto anni dopo essersi messa in eseguimento la costituzione in ogni sua parte, non si poteva proporre in alcun articolo di essa nè alterazione, nè addizione, ne riforma veruna. Affinchè fosse fatta nella costituzione qualche alterazione, addizione, o riforma, era necessario che la deputazione, da cui doveva essere decretata, venisse a ciò autorizzata con procura speciale. Ogni proposizione di riforma in qualunque articolo della Costituzione doveva farsi per iscritto ed essere appoggiata e firmata da tredici deputati almeno. La proposizione era letta tre volte con l'intervallo di sei giorni dall'una all'altra: e dopo la terza lettura deliberava, se fosse da ammettersi a discussione. Ammessa alla discussione si procedeva in appresso con le formalità di legge, usate nella formazione delle leggi, e quindi si votava per decidere se dovevasi di nuovo trattare nella seguente deputazione generale; per tal decisione erano necessarie le due terze parti di voti. La seguente deputazione generale, previe in tutto e per tutto le stesse formalità in qualunque dei due anni delle sue sessioni e purchè v'intervenissero le due terze parti dei voti, poteva dichiarare di esservi luogo alla spedizione di speciale procura per ese-

Digitized by Google

guire la riforma. Questa dichiarazione si pubblicava e comunicava immediatamente a tutte le provincie, e secondo il tempo in cui fosse fatta, determinava il parlamento, se dovevasi spedire il mandato di procura per la prossima immediata deputazione oppure per la seguente. La procura era data dai congressi elettorali di provincia, e dovea aggiungersi alle solite formole dei mandati la clausola seguente: « Accordano inoltre la procura speciale per fare nella costituzione la riforma, di cui si tratta nel decreto del Parlamento, il cui tenore è il seguente (qui era copiato il decreto); tutto ciò dovrà eseguirsi a norma di quanto è prescritto dalla costituzione medesima; e si obbligano di riconoscere e tenere per costituzionale ciò che in seguito si stabilisce » La proposta di riforma era discussa di bel nuovo; e qualora fosse stata approvata da due terze parti dei deputati, passava ad essere legge costituzionale e si pubblicava per tale nel Parlamento. Una deputazione presentava il decreto di riforma al re onde lo facesse pubblicare e circolare per tutte le autorità ed in tutti i paesi della monarchia.

Nella costituzione del Regno di Sicilia del 10 luglio 1848, troviamo pure disposizioni sulla revisione della Costituzione. Ivi è detto: « Qualunque riforma di costituzione può essere solo domandata nell' ultimo anno della legislatura da un terzo almeno dei rappresentanti. L'assemblea delibera per due volte sulla domanda all'intervallo di due mesi. Opinando l'Assemblea per la riforma alla maggioranza di due terzi, vengono convocati i comizii generali, onde eleggere i rappresentanti per la costituente, in ragione di uno ogni 15 mila abitanti. L'assemblea di revisione è ancora assemblea legislativa per tutto il tempo in cui siede, da non eccedere tre mesi. [1]

[1] Contengono disposizioni relative alla modificazione e revisione delle rispettive Costituzioni i seguenti Stati: *Baden* (C. 64), *Baviera* (C. tit. x 7), *Belgio* (C. 84),

Digitized by Google

XXIII. Benchè il nostro Statuto non contenga disposizioni in proposito, non crediamo necessaria per la sua riforma l'opera di una Costituente, sia per ragioni di diritto pubblico, sia per la stessa pratica costituzionale. Infatti si può ritenere indispensabile una Costituente quando abbiasi da stabilire una nuova organizzazione politica, ossia quando la nazione ritenga necessario di creare un nuovo patto fra governanti e governati; spetterà appunto alla Costituente determinare la forma del reggimento politico, le condizioni dei nuovi istituti che dovranno agire pel reciproco accordo dell'autorità e della libertà; ma quando questi organismi sono già stabiliti e procedono regolarmente nell'orbita del potere legale riconosciuto dalla nazione, non è necessario che si debba ricorrere ad altri mezzi politici, fuori della Costituzione, per attribuire loro un potere legislativo di cui erano già investiti i supremi organi dello Stato. Perciò il Parlamento, ottenuta la sanzione del re, senza occorra Costituente, può benissimo riformare lo Statuto secondo i bisogni della nazione. E per vero noi vediamo che alcune disposizioni furono abrogate espressamente, [1] altre modificate o abrogate da disposizioni successive con esse contradditorie, [2] o abrogate per dissuetudine; [3]

Brasile (C. 174), *Danimarca* (C. 85), *Stati Uniti* (C. fed. art. 5.), *Norvegia* (L. fond. 112), *Paesi Bassi* (C. 196), *Portogallo* (C. 140), *Prussia* (C. 107), *Svezia* (C. 1) *Svizzera* (111), come pure la *Bolivia* e *Lunigiana*, nelle loro recenti costituzioni.

I citati Statuti ammettono che prima di procedere alla revisione della Costituzione la proposta debba essere accettata dal Parlamento, alla maggioranza di due terzi dei votanti, e questo pure possa deliberare e decretare le riforme.

[1] Art: 76. È istituita una milizia comunale sovra basi fissate dalla legge.

[2] Art: 1. (ultimo inciso) .... Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

[3] Art: 28. (capoverso) Tuttavia le bibbie, i catechismi, i libri liturgici e di preghiere non potranno essere stampati senza il preventivo permesso del Vescovo.

Art: 62 (capoverso) È però facoltativo di servirsi della francese (lingua) ai membri che appartengono ai paesi, in cui questa è in uso od in risposta ai medesimi.

Digitized by Google

di altre si rinunciò temporaneamente l'osservanza quando si trattò dell'unificazione legislativa ed amministrativa del Regno. [1] Tale pure fu la pratica costituzionale inglese. Nè si deve ritenere una violazione della legge politica, poichè mentre nessuna legge può assumere il carattere d'invariabile, in mezzo alle evoluzioni continue dell'ordine morale e materiale, così pure tutti i progressi umani si riducono alla successiva esplicazione delle conseguenze contenute potenzialmente nei principii onde prese le mosse.

Nel porre termine a questo rapido esame delle Costituzioni italiane possiamo trarre un proficuo insegnamento: che il popolo d'Italia, ribelle sempre agli oppressori, giammai ad essi si sottomise vinto, neppure quando la libertà concessa cogli Statuti poteva sembrare sufficiente a soddisfare le proprie aspirazioni, ma solo depose le armi e si compose a Nazione quieta ed operosa, quando vide nell'affermazione dei suoi diritti l'opera feconda e leale di una Dinastia forte e generosa.

[1] Art: 53. Le sedute e le deliberazioni della Camera non sono legali, nè valide, se la maggiorità assoluta dei loro membri non è presente.

Art. 55. Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re.

Le discussioni si faranno articolo per articolo.

Digitized by Google

LO STATUTO DEL REGNO

ANNOTATO

Dello Stato e della Monarchia.

Digitized by Google

Digitized by Google

ARTICOLO I.

La Religione Cattolica Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI. [1]

R. Decreto 29 Marzo 1848 n. 688 col quale S. M. ordina che gli Israeliti regnicoli godranno di tutti i diritti civili e della facoltà di conseguire i gradi Accademici [a] *— Legge 19 Giugno 1848 n. 735 promulgata da S. A. S. per la quale la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici* [b] *— Legge 9 Aprile 1850 n. 1013 colla quale si aboliscono il foro e le immunità ecclesiastiche* [c] *— Decreto 4 Luglio 1859 N. 43 sull'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge qualunque sia il culto religioso che professano* [d] *— Legge 27 Ottobre 1860 n. 4381 che abolisce il concordato con la Santa Sede vigente in Lombardia* [e] *— R. Decreto 5 Marzo 1863 n. 1169 contenente le norme per*

[1] V. il testo in *Appendice* all'articolo.

Digitized by Google

l' uniforme esercizio del diritto di exequatur *in tutte le provincie del Regno, e relativo regolamento* [f] — *R. Decreto 26 Luglio 1863 n. 1374 contenente le norme per l' uniforme esercizio del regio placito in tutte le provincie del Regno escluse le siciliane* [g] — *R. Decreto 12 Luglio 1864 n. 1848 portante un' aggiunta all' art. I, del R. Decreto 26 Luglio 1863 sulle concessioni del regio placito* [h] — *R. Decreto 8 Marzo 1866 n. 2834 che estende alle provincie siciliane il Decreto 12 Luglio 1864 n. 1848 relativo al regio placito* [i] — *R. Decreto 28 Luglio 1866 n. 3089 che abroga nelle provincie Venete le patenti imperiali 5 Novembre 1855 ed 8 Ottobre 1856 relative al concordato tra l' Austria e la Santa Sede ed alla giurisdizione ecclesiastica in materia matrimoniale* [l] — *Legge del 7 Luglio 1866 n. 3036 sulle corporazioni religiose e sulla conversione dei beni immobili degli enti morali ecclesiastici* [m] — *Legge del 15 Agosto 1867 n. 3848 sulla liquidazione dell' Asse ecclesiatico* [n] — *Legge del 29 Luglio 1868 n. 4493 sulle pensioni e gli assegnamenti ai membri delle corporazioni religiose soppresse* [o] — *Legge dell' 11 Agosto 1870 n. 5784 sulla conversione dei beni delle fabbricerie* [p] — *R. Decreto 13 Ottobre 1870 n. 5916 col quale viene stabilito che tutti i cittadini della provincia di Roma sono uguali davanti alla legge, qualunque sia il culto che professano* [q] — *Legge 13 Maggio 1871 n. 214 sulle prerogative del Sommo Pontefice della Santa Sede e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa* [r] — *R. Decreto 25 Giugno 1871 n. 320 contenente disposizioni circa* l' exequatur *ed il regio placito con relativo regolamento* [s] — *Legge 19 Giugno 1873, n. 1402 sulle corporazioni religiose ed asse ecclesiastico nella provincia di Roma* [t] — *Codice penale, art. 268, 269, 270 riguardanti gli abusi dei Ministri dei culti nell' esercizio delle loro funzioni.* [u]

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi fondamentali dello Stato 21 Decembre 1867.

Art. 14. La libertà piena ed intera di religione e di coscienza è garantita a tutti.

Il godimento dei diritti civili e politici è indipendente dalla confessione religiosa; però l'esercizio della libertà religiosa non può in alcun caso nuocere al compimento dei doveri di cittadino.

Nessuno può essere costretto a compiere un atto prescritto dalla Chiesa, ed a partecipare ad una solennità religiosa a meno che esso non sia sottomesso all'autorità di una persona investita di questo diritto dalla legge. [1]

---

[1] Queste disposizioni trovano il loro complemento nella legge sui rapporti confessionali votata il 3 Aprile 1868, che qui riportiamo:

Art. 1. I figli legittimi seguono la religione dei loro genitori, dal momento che il padre e la madre appartengono alla stessa religione. — Nei matrimoni misti i maschi seguono la religione del padre; le femmine quella della madre. Però gli sposi possono stipulare per contratto di matrimonio che l'ordine potrà essere invertito o che ogni figlio seguirà la religione del padre o quella della madre. — I figli illegittimi seguono la religione della madre. — In mancanza di genitori è quello incaricato della educazione dei fanciulli che determina la religione che dovranno seguire. — Gli impegni verso i capi ed i servitori di una Chiesa o corporazione religiosa od altre persone, della confessione nella quale i fanciulli dovranno essere allevati, saranno senza effetto.

Art. 2. La confessione fissata in seguito all'articolo precedente non può essere cangiata per regola finché il fanciullo non possa mutarla da se stesso in seguito a libera scelta. Però li genitori possono cangiarla finchè il fanciullo non ha sette anni compiti e se essi la cangiano, i fanciulli di meno di sette anni sono considerati come nati dopo il mutamento di religione dei genitori.

Art. 3. I genitori ed i tutori sono responsabili della stretta osservanza di queste disposizioni. Nel caso in cui esse fossero violate, i più prossimi parenti ed i superiori della Chiesa e delle corporazioni religiose hanno il diritto d'invocare l'aiuto delle autorità, le quali dovranno esaminare il caso e prendere le misure necessarie.

Digitized by Google

Art. 15. Ogni Chiesa o società religiosa, legalmente riconosciuta, ha il diritto di praticare in comune esercizi religiosi; essa regola ed amministra liberamente i suoi affari interni, resta in possesso ed in godimento degli stabilimenti, fondazioni e

---

Art. 4. Dopo l'età di anni 14 compiti, ciascuno ha il diritto di sciegliere liberamente la sua religione, in seguito alla propria convinzione, e le autorità debbono al bisogno tutelare questa legittima scelta.

Art. 5. Per il cangiamento di religione la Chiesa o la corporazione religiosa che una persona ha lasciato perde tutti i suoi diritti resultati dalla comunità verso questa persona e reciprocamente.

Art 6. Ma perchè questi cangiamenti abbiano tutti i loro effetti uguali, colui che esce da una Chiesa o corporazione religiosa deve darne avviso all'autorità pubblica che comunicherà questo avviso ai superiori della Chiesa che è stata abbandonata.

Art. 7. Le disposizioni legali del codice civile e del codice penale che privano della successione quelli che lasciano la religione cristiana; che qualificano delitti gli atti tendenti a determinare qualcuno ad abbandonare il cristianesimo o la propagazione di dottrine erronee contrarie al cristianesimo; che qualificano colpevoli di delitto quelli che cercano a propagare una setta che un'autorità pubblica ha ricusato di riconoscere, sono abrogate. — Però è interdetto ad ogni partito religioso di determinare, per forza o con dolo, gli aderenti ad un'altra confessione di convertirsi. Una legge speciale regolerà le misure di protezione da prendersi a tal riguardo.

Art. 8. I capi, servitori, od aderenti di una Chiesa o corporazione religiosa debbono astenersi di adempiere a funzioni religiose a riguardo di persone di altra confessione, allorquando non sono richiesti a tal effetto da persone che sono in diritto di farlo.

Art. 9. Le persone appartenenti ad una Chiesa o corporazione religiosa non possono essere tenute a contribuzioni in argento od in natura, ad istituzioni di culto o di beneficenza di altra Chiesa, se non allorquando l'obbligazione a simili prestazioni riposi sopra diritti constatati da titoli o da registri fondiarii, od allorquando queste persone sono sottomesse alle obbligazioni di patronato reale — Non si potrà far valere delle pretensioni a contribuzioni o prestazioni di questo genere se non per le vie del diritto. — Un ecclesiastico non può esigere dagli aderenti delle altre confessioni, tasse o diritti casuali, se non è per funzione fatta in seguito alla domanda di tali persone

Art. 10. Le disposizioni dell'art. precedente sono applicabili ancora alle contribuzioni e prestazioni per le scuole, eccettuati i casi in cui gli aderenti di diverse confessioni si sono intesi per il mantenimento di una scuola comune.

Art. 11. Ogni altra pretensione di ecclesiastici, sacrestani organisti ed institutori, come pure per gli stabilimenti del culto, d'istruzione pubblica e di beneficenza verso gli aderenti di un'altra confes sione, sono abolite.

Digitized by Google

somme destinate al culto, all'istruzione ed alla beneficenza, però resta sottomessa, come ogni altra società, alle leggi dello Stato.

Art. 16. I membri di una confessione che non è legalmente riconosciuta possono praticare i loro esercizi religiosi in edifizi privati, finchè non sono contrari nè alla legge nè ai buoni costumi.

BAVIERA — Costituzione del 19 Maggio 1818, modificata con Leggi del 25 Luglio 1850, del 28 Maggio 1852, del 4 Giugno 1848. Tit. IV.

Art. 9. Ad ogni abitante è garentita la libertà assoluta di coscienza; il culto domestico non può dunque essere interdetto ad alcuno in qualsiasi religione.

Le tre confessioni cristiane esistenti nel regno godono degli stessi diritti civili e politici.

Le persone che professano un culto non cristiano hanno una libertà di coscienza assoluta; ma esse non partecipano al diritto dei cittadini che nella misura loro assicurata dagli editti organici sulla loro accettazione nella società politica.

La proprietà delle fondazioni ed il godimento delle loro

Art. 12. Il comune è incaricato dei luoghi di sepoltura ed il sotterramento dei morti è da regolarsi dalle leggi dello Stato. Ciascuna Chiesa o corporazione determina le cerimonie del culto per i seppellimenti seguendo le sue prescrizioni.

Art. 13. Nessuna comunità religiosa può ricusare di lasciare seppellire convenientemente nel suo cimitero un aderente di un'altra confessione quando 1° si tratti di seppellirlo in una tomba di famiglia, 2° non si trovi nella circoscrizione del comune dove ebbe luogo la morte un cimitero speciale per la Chiesa o la corporazione religiosa del defunto.

Art. 14. Nessuno può essere obbligato di astenersi dal lavoro i giorni di festa di una Chiesa che non è la propria. — Però nei giorni festivi di una Chiesa qualunque essa sia, ognuno si dovrà astenere, in prossimità all'edificio del culto, da tutto ciò che potrebbe disturbare la festa o pregiudicarla. — La domenica, si dovrà in oltre sospendere, durante il servizio divino, ogni lavoro pubblico che non fosse urgente.

Art. 15 Nessuna comunità religiosa può essere tenuta ad astenersi dal suonare le campane il giorno in cui, in seguito alle prescrizioni di un'altra comunità, non si dovesse intendere il suono delle campane.

Art. 16. Nelle scuole che sono frequentate da aderenti di più confessioni, si dividerà per quanto è possibile l'istruzione, di maniera che la minorità possa compiere i proprii doveri religiosi.

Digitized by Google

rendite secondo gli atti di fondazione e secondo li possesso legittimo, che esse siano destinate al culto, all' istruzione ed alla beneficenza, sono interamente garantiti a tutti i culti senza distinzione.

L' autorità ecclesiastica non deve mai essere impedita nella sfera delle sue attribuzioni proprie e l' autorità laica non deve punto ingerirsi negli affari puramente ecclesiastici delle dottrine e della coscienza, salvo l' esercizio del diritto sovrano di protezione e di sorveglianza secondo il quale le ordinanze e le leggi dell' autorità ecclesiastica non possono essere pubblicate ed eseguite se non dopo un esame preventivo e con l' autorizzazione del Re.

Le Chiese e gli ecclesiastici sono sottomessi nelle loro azioni e rapporti civili, come pure i loro beni, alle leggi dello Stato ed ai tribunali laici; essi non possono pretendere ad alcuna esenzione dai pubblici carichi. — Le altre disposizioni concernenti i rapporti esteriori degli abitanti del regno in ciò che si riferisce alla religione e le società religiose sono contenute nell' editto speciale supplementare alla presente costituzione. [1]

Art. 10. La proprietà di tutti i beni di fondazione secondo il triplice scopo di culto, d' istruzione e di beneficenza è ugualmente posta sotto la protezione speciale dello Stato; essa non può essere colpita sotto alcun pretesto dal tesoro, essere alienata od impiegata ad altro fine all' infuori dei tre sopra ricordati senza il consenso dei partecipanti, e, nelle fondazioni generali, senza il consenso degli Stati del Regno.

---

[1] Trascriviamo le disposizioni dell' *Editto religioso bavarese* le quali hanno stretto rapporto con le precedenti degli articoli citati e le completano.

« Editto religioso bavarese § 80 — Le comunità religiose esistenti nello Stato sono tenute ugualmente a rispettarsi reciprocamente; contro la non osservanza di questo precetto può essere invocata la protezione dell' autorità, che non può essere negata; al contrario però a nessuno è permesso di farsi giustizia da sè. § 82. Nessuna società religiosa può venire obbligata di prendere parte al culto interno dell' altra, ma a ciascuno deve essergli libero di esercitare in tale giorno il suo mestiere e la sua industria, tuttavia senza perturbamento del culto divino dell' altro partito e senza che venga con ciò violato il rispetto che giusto il § 80 ogni società religiosa deve all' altra nell' esercizio delle sue operazioni e costumanze. »

Digitized by Google

BELGIO — Costituzione del 7 Febbraio 1831. Tit. II.

Art. 14 La libertà dei culti, quella del loro esercizio pubblico, come la libertà di manifestare le proprie opinioni in ogni materia sono garantite, salva la repressione dei delitti commessi dall'uso di questa libertà.

Art. 15. Nessuno può essere obbligato di concorrere in una maniera qualunque agli atti ed alle cerimonie di un culto, ne di osservarne i giorni di riposo.

Art. 16. Lo Stato non ha il diritto di intervenire nè nella nomina nè nella istallazione dei ministri di un culto qualunque, nè di proibire a questi di corrispondere coi loro superiori e di pubblicare i loro atti, salva in questo ultimo caso la responsabilità ordinaria in materia di stampe e di pubblicazioni.

Il matrimonio civile dovrà sempre precedere la benedizione nuziale, eccettuate le esenzioni da stabilirsi per legge se vi è luogo.

BRASILE — Costituzione dal 25 Marzo 1824, modificata con Legge delle riforme costituzionali del 12 Agosto 1824. Tit. VIII.

Art. 179 § 5. Nessuno può essere molestato in causa della propria religione, purchè rispetti quella dello Stato e non offenda la morale pubblica.

CANTONE DI GINEVRA. — Costituzione del 24 Maggio 1847. — Tit: II. modificata dalla Legge costituzionale 19 Febbraio 1873 [1] Legge organica del 27 Agosto 1873. [2]

Art: 10. La libertà dei culti è garentita. Ciascuno d'essi ha diritto a una eguale protezione per parte dello Stato.

Per tale libertà non può essere derogato ai trattati nè a condizioni che regolano, nella presente Costituzione, l'esercizio dei due culti (culto cattolico e protestante) riconosciuti e salariati dallo Stato.

Tutti i culti sono tenuti di conformarsi alle leggi generali come pure ai regolamenti di polizia sul loro esercizio esteriore dei ministri della religione dominante.

---

[1] Stabilisce l'elezione dei curati e vicari per parte del popolo.

[2] Determina le forme e le condizioni delle elezioni, il giuramento da prestarsi nonchè i casi ed i modi della revoca degli eletti.

Digitized by Google

FRANCIA — Atto Costituzionale del 24 Giugno 1793.

Art. 122. La Costituzione garantisce a tutti i Francesi..... il libero esercizio dei culti.

— Carta Costituzionale del 4 Giugno 1814.

Art. 5. Ciascuno professa la propria religione con eguale libertà, ed ottiene per il suo culto le stesse protezioni.

Art. 6. Però la religione cattolica, apostolica, e romana è la religione dello Stato. [1]

GRECIA — Costituzione del 16-28 Novembre 1864.

Art. 1. La religione dominante in Grecia é quella della Chiesa ortodossa, orientale di Cristo. Ogni altra religione conosciuta è tollerata, ed il libero esercizio del suo culto è protetto dalle leggi. Il proselitismo ed ogni altro intervento pregiudicevole alla religione dominante sono proibiti.

Art. 2. . . . . I ministri di tutti i culti riconosciuti sono sottomessi da parte dello Stato, alla stessa sorveglianza

INGHILTERRA —

Benchè non possieda una costituzione allo stato di legge scritta, dove i principii di diritto pubblico siano formulati dal legislatore stesso, dai suoi antichi statuti però si rileva già sanzionata la libertà religiosa e dichiarate nazionali le Chiese: anglicana, (istablished Church) e presbiteriana (Kirk of Scotland) i cui ministri sono salariati e le fondazioni mantenute con fondi dello Stato. Un solo stabilimento cattolico è dotato dallo Stato, il collegio di Maynoot in Irlanda, fondato nel 1795. — Si considera però come di ordine pubblico l'osservanza della domenica e delle feste, quindi è imposta come obbligatoria per ogni persona residente nel territorio britannico.

PAESI BASSI — Legge fondamentale promulgata nel 1815, modificata nel 1840 e nel 1848. Cap. VI.

Art. 164. Ciascuno professa le proprie opinioni religiose in piena libertà, salva la protezione della società e dei suoi membri contro ogni trasgressione della legge penale.

---

[1] Delle numerose Costituzioni che governarono il popolo Francese accenniamo queste due, poichè in ordine alla libertà di coscienza, le altre si uniformarono agli stessi principi dei citati articoli.

Digitized by Google

Art. 165. Uguale protezione è accordata a tutte le comunità religiose del regno.

Art. 166. I componenti le diverse credenze religiose godono degli stessi diritti civili e politici, e sono ugualmente capaci ad occupare ogni dignità, funzione, ed impiego.

Art. 167. L'esercizio pubblico di ogni culto religioso è permesso nell'interno degli stabilimenti e nei recinti chiusi, salve le misure necessarie per assicurare l'ordine e la tranquillità pubblica.

Sotto la stessa riserva l'esercizio del culto è permesso fuori degli edifici e dei recinti chiusi, ovunque le leggi ed i regolamenti lo permettano presentemente.

Art. 168. Gli stipendi, le pensioni ed altre rendite di cui attualmente godono le differenti comunioni ed i loro ministri, sono garantiti a queste comunioni.

Ai ministri dei culti che fino qui non godessero di uno stipendio sul tesoro pubblico, o che esso non fosse sufficiente, può essere decretato uno stipendio od un aumento dei loro stipendi attuali.

Art. 169. Il re veglia acciò tutte le comunioni religiose osservino l'obbedienza che esse debbono alle leggi dello Stato.

Art. 170. Le differenti comunioni religiose hanno il diritto di corrispondere coi loro superiori e di pubblicare ogni prescrizione religiosa senza il mezzo del governo, sotto la loro responsabilità conformemente alla legge.

PORTOGALLO — Carta Costituzionale del 29 Aprile 1826, modificata con Atto addizionale del 5 Luglio 1852. Tit. I.

Art. 6. *La religione cattolica, apostolica e romana continua ad essere la religione del Regno. Tutte le altre religioni saranno permesse agli stranieri col loro culto privato in edifici a ciò destinati, non avendo forma esteriore di tempio.*

L'art. 75 § 2 accorda al re le nomine dei vescovi ed il conferimento dei benefizi ecclesiastici, come pure (§ 14) spetta al re accordare o ricusare l'approvazione ai decreti dei concilii, alle lettere apostoliche e ad ogni altra costituzione ecclesiastica che non siano in opposizione colla Costituzione dello Stato, sotto riserva dell'approvazione delle Cortes se esse contengono disposizioni generali.

Digitized by Google

All'art. 145 § 4 è stabilito che nessuno può essere molestato per la propria religione, purchè si rispetti quella dello Stato e non si offenda la morale pubblica.

PRUSSIA — Costituzione del 31 Gennaio 1850, modificata con Legge del 30 Aprile 1851, 21 Maggio e 5 Giugno 1852, 25 Aprile, 7 e 24 Maggio 1853, 14 Aprile 1856, 30 Aprile 1857, e 5 Aprile 1873. Tit. II.

Art. 12. La libertà dei culti, il diritto di formare delle associazioni religiose e di celebrare le cerimonie del culto in un edificio privato o pubblico sono riconosciuti. Il godimento dei diritti civili e politici è indipendente dalla religione praticata dal cittadino; l'esercizio della libertà religiosa non deve nuocere al compimento delle obbligazioni civili e politiche.

Art. 13. Le associazioni religiose e le società ecclesiastiche che non hanno i diritti di corporazione non possono ottenerli se non in virtù di una legge speciale.

La Chiesa evangelica e cattolica romana, come tutte le altre comunità religiose, sono indipendenti nel regolare ed amministrare i loro affari; ma essi restano sottomessi alle leggi dello Stato ed alla sua sorveglianza, tale come è organizzata dalle leggi.

Nelle stesse condizioni, tutte le comunità religiose hanno il godimento ed il possesso dei loro edifici, stabilimenti, fondazioni destinati a provvedere ai bisogni del culto, dell'insegnamento e della beneficenza.

Art. 16. I rapporti delle società religiose coi loro superiori non sono impediti; la pubblicazione di scritti pastorali è sottomessa alla stessa legge di ogni altra pubblicazione.

Art. 17. Sarà stabilito con legge speciale sul patronato della Chiesa e le condizioni sotto le quali esso può essere determinato.

Art. 18. Il diritto di nomina, proposizione, elezione e conferma per le cariche ecclesiastiche è soppresso in quanto appartiene allo Stato e che esso non riposi sul patronato o sopra titoli speciali.

Queste disposizioni non si applicano alla nomina degli impiegati ecclesiastici nell'armata o negli stabilimenti pubblici.

Digitized by Google

RUMENIA — Costituzione del 30 Giugno 1866, Tit. II, modificata con Legge del 13 Ottobre 1879, che rivede l'articolo 7 della Costituzione.

Art. 5. I Rumeni godono della libertà di coscienza.....

Art. 7. della Costituzione — La qualità di Rumeno si acquista si conserva e si perde in seguito alle regole determinate dalle leggi civili.

Gli stranieri di rito cristiano possono solo ottenere la naturalizzazione.

Articolo 7 della Legge 30 Ottobre 1879, che modifica il precedente:

Art: 7. La distinzione delle credenze religiose e delle confessioni non costituirà in Rumenia un ostacolo all'acquisto dei diritti civili e politici ed al loro esercizio.

Art. 21. La libertà di coscienza è assoluta.

La libertà di tutti i culti è garantita finchè la loro celebrazione non minacci l'ordine pubblico od i buoni costumi.

La religione ortodossa d'Oriente è la religione dominante della Chiesa rumena. La Chiesa ortodossa rumena è e resterà indipendente da ogni supremazia straniera, conservando pure le sua unità con la Chiesa ecumenica d'Oriente in ciò che concerne i dogmi.

Gli affari spirituali, canonici e disciplinari della Chiesa ortodossa rumena saranno regolati da una autorità sinodale centrale unica, conformemente ad una legge speciale.....

I metropolitani ed i vescovi diocesani della Chiesa ortodossa rumena sono eletti nel modo determinato da una legge speciale.

SPAGNA — Costituzione del 30 Giugno 1876. Tit. I.

Art. 11. La religione cattolica, apostolica, e romana è la religione di Stato. La nazione si obbliga a mantenere il culto ed i suoi ministri. Nessuno potrà essere molestato sul territorio spagnuolo per le sue opinioni religiose nè per l'esercizio del suo culto, salvo il rispetto dovuto alla morale cristiana.

Le manifestazioni pubbliche e le cerimonie della religione di Stato sono le sole autorizzate.

STATI UNITI D'AMERICA - Costituzione federale del 17 Settembre 1867.

Art. 1. (Emend.) Il Congresso non potrà fare nessuna legge relativa allo stabilimento di una religione o per proibirne alcuna.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

La libertà religiosa consacrata dalla legislazione di quasi tutte le nazioni europee e da quelle dei maggiori stati del nuovo mondo, corrisponde ad un bisogno dell'individuo, che nella insufficienza della ragione a rispondere ai quesiti formulati dal sentimento e dalla scienza, suole rivolgersi alla fede, come soccorritrice a colmare le lacune del ragionamento. Si obbietta che essendo la fede facoltà tanto intima ed il libero movimento dello spirito nulla avendo da temere dal di fuori, è superfluo il dichiarare la libertà di coscienza. Ma si hanno pur troppo esempi che le opinioni religiose come le idee, furono scrutate ed indagate e sovra supposizioni di opinioni si fondarono processi, s'inflissero pene e torture.

Non basta rispettare la fede dell'uomo senza rispettare la sua tendenza a comunicarsi al difuori, la quale comunicazione è un complemento della libertà intima. È per vero, un costante fenomeno di ogni credenza religiosa tendere a manifestarsi sempre a un maggior numero d'individui, trasformandosi da credenza individuale in professione comune. E questo si spiega con la natura stessa della credenza, in quanto che, se essa è il riconoscimento di un ordine superiore che governa l'umanità e dal quale si fa dipendere in gran parte la moralità delle nostre azioni, quindi un merito od un demerito, è naturale che colui il quale ha una determinata opinione religiosa desideri di farla abbracciare ai suoi simili e specialmente a coloro che maggiormente gli sono prossimi per legami di parentela e di affetto.

Ecco che per la natura intrinseca della credenza abbiamo bisogno di proclamarne anche la libertà collettiva. Ora siccome questo sentimento intimo tende a tradursi in molti atti esterni di ossequi verso la divinità ed a comunicarsi fra i membri di una medesima credenza, ne viene che ogni professione di fede dia luogo ad una

Digitized by Google

organizzazione esteriore sociale che è il *culto*. Data la libertà di fede individuale e data la libertà di esternarla e comunicarla, bisogna accettare anco la *libertà del culto*. Essa non è una concessione del legislatore, ma un diritto naturale di ogni uomo, dipendente, come dianzi ho accennato, dalle condizioni e dai bisogni dello spirito umano.

Questa organizzazione esterna, che ha principii e fini suoi proprii e per conseguenza mezzi per raggiungerli che la individualizzano, viene necessariamente a contatto con gli altri organismi che si formano nelle società civili; quindi il culto viene ad essere in rapporti con *la Famiglia*, con *lo Stato*, con *la Scienza* e con *l'Arte*. Noi esamineremo la libertà di culto nei rapporti con la organizzazione politica.

È ufficio dello Stato guarentire il nesso sociale, la esistenza della società nei suoi istituti principali e fondamentali, quindi è inerente alla sua natura il diritto di contrastare ed impedire tutto ciò che potrebbe scuotere i cardini su cui la società è basata. È inoppugnabile quindi il diritto suo d'impedire la formazione e la pratica di tutti quei culti che fossero riconosciuti antisociali e che coi loro dogmi mettessero la divisione in seno della società e le togliessero la fede nei principii che l'animano. Da ciò risulta nello Stato *il diritto di sorveglianza*; diritto che gli compete non solo rispetto al culto ma ancora verso gli altri organismi sociali.

D'altra parte è diritto e dovere dello Stato di proteggere tutte le libertà, quali estrinsecazioni della umana personalità, non però egli dovrà spendere tutta la sua forza in favore o di uno o di un altro culto particolare perchè incompetente a decidere fra di essi.

Ravvisati in astratto i doveri dello Stato, i principii che regolano le sue relazioni col culto, per parlare più in particolare, dobbiamo partire dalla considerazione che la Chiesa è un ente morale fornito di qualità sue proprie, quindi operante non altrimenti dello Stato e con fini suoi particolari.

Chiesa e Stato debbono essere indipendenti l'uno dall'altro e tale indipendenza devesi reciprocamente guarentire e rispettare.

Digitized by Google

Lo Stato non dovrà in alcun modo minorare la indipendenza della Chiesa,[1] come questa non deve intromettersi ed influire nei modi di azione e sui fini dello Stato.

È legge costante nell'universo, legge di progresso, la divisione degli uffici; bisogna che non vi sia confusione di competenza se vuolsi che le attività sociali si estrinsecano in modo normale e progressivo. Ora ragionando a riguardo dello Stato da questo principio d'indipendenza ne viene che egli non può ingerirsi della vita intima della Chiesa senza grave offesa alla libertà che deve esserle propria nel prendere quegli atteggiamenti che meglio conducano ai suoi fini; egli non può diversamente procedere perchè mancante dei criteri a giudicare in materia di religione la quale riveste nelle sue origini al massimo grado un carattere d'individualità. Nemmeno può lo Stato valersi della Chiesa per suoi fini particolari. È massima di altri tempi, che le religioni dovessero considerarsi come strumento di governo, come infatti avveniva nella società pagana e fino a jeri nella società cristiana. Questa opinione però non è del tutto cessata (esempio ci offre la Russia più della stessa Turchia). Ma chi tale la giudica, le toglie l'efficacia che può avere. Nello stesso modo, osserva il *Constant*,[2] che cercando nelle bellezze della natura un fine positivo, un uso immediato, un'applicazione alla vita abituale è tolto l'incanto di questo magnifico assieme; così nel prestare alla religione una utilità volgare, si mette nella dipendenza di questa utilità. Essa non ha più che un posto secondario; non apparendo più che un mezzo, perciò è avvilita.

La stessa incompetenza che ha lo Stato in materia religiosa ha pure la religione in materia politica, poichè la Chiesa non può pretendere di farsi giudice degli ordinamenti e delle leggi dello Stato,

---

[1] Abbiamo in proposito una massima già stabilita dalla Camera dei Deputati avendo essa accettato il seguente ordine del giorno, (18 Marzo 1871) svolto nella discussione portata in *Appendice* sotto la rubrica *Atti parlamentari*:

La Camera udite le dichiarazioni della Commissione e ritenendo che sarà mantenuta l'esclusione di ogni ingerenza governativa nell'esercizio di tutti i culti professati nello Stato, passa all'ordine del giorno. (Mancini)

[2] *Cours de politique*, Tom. I.

Digitized by Google

ed a nome della superiorità dell'ordine spirituale subordinare questo a quella in materia di politica e civile libertà. La diversità dell'obbietto cui tendono l'organizzazione politica e la religiosa, porta necessariamente ad una varietà di mezzi e di apprezzamenti nell'indirizzo delle loro attività, che male potrebbero uniformarsi ad un solo principio direttivo. Lo Stato è l'unico giudice nell'apprezzare il modo in cui deve regolare la sua vita, come la Chiesa e le altre associazioni lo sono per la propria.

In secondo luogo i ministri del culto non debbono uscire dalle proprie competenze. Gli ecclesiastici nelle loro funzioni si asterranno da ogni discussione politica; nè biasimare o lodare un sistema politico; devono pure evitare le discussioni teoriche sopra leggi, come qualunque polemica diretta contro le persone o le istituzioni sociali. Ogni contravvenzione a questo principio meriterà una repressione altrettanto più severa, in quanto che si tratta dell'abuso di un'alta e grave funzione sociale. La religione, per rimanere nella sua sfera sublime ed adempiere alla sua missione augusta, deve collocarsi al disopra di tutti i partiti e delle loro dispute sovente tanto frivole, e procurare di penetrare tutte le anime del sentimento di Dio, il quale deve far tacere ogni discordia » [1] Questo principio è già contenuto in quello precedentemente dichiarato, ma presentato sotto questa forma dà luogo ad una questione che si fa da alcuni ed è: se i ministri del culto che hanno uffici affatto speciali e diversi dal politico, debbono essere colpiti d'incapacità politica, poichè, si dice, qualora non abbiano tale incapacità ne nascerà un'ingerenza della Chiesa in materia riguardante lo Stato.

Esaminando le origini e lo sviluppo della società noi vediamo sorgere associazioni particolari con determinati uffici che richiedono attitudini speciali e distinte; ma se un individuo svolge le sue attività di preferenza in una data cerchia, può altresì prendere parte ad altra, quindi far sentire l'influenza sua sugli altri ordini. Da

---

[1] V. Ahrens - Corso di Diritto naturale.

Digitized by Google

ciò risulta che vano sarebbe proclamare l'assoluta incapacità a tutti gli uffici politici che non siano incompatibili con gli uffici religiosi. Dovremmo dunque noi negare l'elettorato e l'eleggililità a chi si dedica al culto? [1] Dovremmo, forse, negargli tale facoltà perchè appartenga al clero? L'azione sua tornerà più vantaggiosa alla Nazione corroborata dagli attriti e dalle discussioni della vita pubblica di quello che rimanendo in ristretta cerchia a degenerare in ostilità verso istituzioni che ci reggono.

Ben altrimenti si può dire della sua capacità educativa, avuto riguardo all'indirizzo attuale della scienza.

L'insegnamento dato da ecclesiastici è e non può non essere ispirato dal dogma; quindi tale da escludere il libero esame, ponendo le sue basi in un ordine superiore rispetto al quale l'uomo è affatto passivo. Potremo noi nell'insegnamento civile accettare questa influenza esclusiva del dogma, noi che abbiamo principii animati dalla libera discussione e dal libero esame? Se ammettiamo un uomo avvezzo a piegare sempre la sua ragione innanzi i principii dogmatici non possiamo pensarlo atto a dare un insegnamento superiore quale è inteso da noi. Da questo lato l'incompatibilità è evidente; non è quindi possibile che lo Stato, il quale è animato dal principio di libertà possa affidare questo uffizio a chi, legato al dogma, non può apparire libero. L'istruzione e l'educazione, osserva Ahrens, [2] esigono abilità diverse da quelle che sono necessarie per adempiere i doveri prescritti dallo scopo dell'edificazione religiosa. Mentre l'istruzione e

---

[1] Ricordiamo a tal proposito che recentemente la Camera brasiliana ha riconfermato il principio costituzionale della incapacità politica di coloro che non professano la religione dello Stato. La *Romania* al contrario stabiliva l'opposta massima; (v. sopra Legis. comp.) certamente tale esclusione è contraria ad ogni principio di giustizia e contraddetta dalla stessa Costituzione che stabilisce l'eguaglianza di tutti di fronte alla legge. Maggiormente poi è a deplorarsi questa disposizione in quanto che essa è nota discordante nel comune accordo di tutti i popoli civili di proclamare la libertà religiosa senza fare della religione un requisito all'esercizio dei diritti civili e politici, conformemente a quanto stabilirono la Luigiana, la California, il Cantone dei Grigioni, nelle loro Costituzioni recentemente votate o riconfermate.

[2] V. Ahrens — Op. cit.

Digitized by Google

l'educazione presuppogono un genio metodico, un carattere dolce e al tempo stesso fermo ed una libertà di moto intellettuale che non sia impedita dal maestro con preoccupazioni di dogmi e di forme religiose; al contrario la religione domanda ai suoi funzionarii più ispirazione, maggiore trasporto ed ossequio. Di più l'istruzione scientifica occorre sia affidata ad una classe speciale perchè la religione trovi nella scienza un contrappeso una condizione di progresso. Se i ministri della religione dirigessero nel medesimo tempo la scienza e l'istruzione, sarebbero quasi, per la preponderanza, padroni assoluti della società e potrebbero mantenere per lungo tempo quello stato intellettuale nel quale loro piacesse di lasciare la maggior parte di una nazione; e quando pure fossero animati da intenzioni favorevoli al progresso dell' intelligenza, le loro dottrine più o meno appoggiate alla tradizione, le loro convinzioni anticipatamente risolute sopra le più importanti questioni dell' umanità, non lascerebbero la libertà di spirito necessaria per ben comprendere la verità. Un miscuglio della religione colla scienza e coll'istruzione, inevitabile forse nello stato d'infanzia dei popoli, sarebbe una grave calamità per le nazioni in mezzo alle quali si sono già sviluppati e formati gli organi principali per le diverse funzioni sociali. La religione e la scienza coll'istruzione costituiscono uffici differenti e sarebbe veramente paralizzare il corpo sociale in quello dei suoi organi che è la sede della intelligenza, se si opponesse la sua attività naturale con un eccesso di forze dato ad un organo diverso.

Bisogna adunque che la leva più potente di ogni cultura sociale sia confidata a coloro che si trovano nella posizione intellettuale e morale conveniente per servirsene, e che la scienza, per esercitare la sua influenza per mezzo dell'istruzione sopra le nascenti generazioni, ordinariamente le più capaci ad assimilarsi le nuove dottrine e le più giuste, le idee di miglioramento e di riforma, rimanga indipendente dalle dottrine le quali di loro natura sono sempre più o meno stazionarie.

Questi principi generali applicati a tutti i culti indistinta-

Digitized by Google

mente, vengono a dire che tutti i culti sono uguali dinanzi alla legge e la loro uguaglianza consiste in ciò: che la libertà loro sia guarentita ugualmente dallo Stato. Perciò lo Stato avrà cura di rimuovere quegli ostacoli che opponendosi al libero esercizio dei culti possano essere causa di perturbamento sociale. [1]

A questo sistema della libertà dei culti ne sono preceduti altri contrari ai concetti superiormente esposti. Primo viene quello del *culto esclusivo*, secondo il quale la legge non tollera che una religione e la proclama la sola vera e la sola rispettabile. Con ciò lo Stato si fa l'interprete dell'ordine superiore divino, l'organo delle coscienze. Dichiarando di non tollerare che una sola religione ad esclusione di tutte le altre, eccede i limiti delle proprie attribuzioni perchè s'ingerisce in materia che sfugge alla sua competenza, non potendo per la natura sua e per i suoi fini [2] possedere i criteri atti a rettamente giudicare; oltre a ciò viene quasi ad imporre quello che si deve credere, se non direttamente, almeno in modo indiretto dal momento che la esclusività di un culto toglie agli altri di liberamente manifestarsi. Questo sistema, è anche antireligioso perchè sostituisce l'azione materiale dello Stato a quella della Provvidenza, che è riconosciuta dalle varie professioni. Se si crede pericolosa la lotta alla religione proclamata colle altre escluse, significa non aver fede in quell'ordine provvidenziale a cui si vuole soccorrere con la forza delle istituzioni.

D'altra parte dichiarando esclusiva una religione non si toglieranno di mezzo le dissidenze ed anzi combattendole si metterà in dubbio che quella credenza dissidente possa mantenersi da sè sola senza l'aiuto dello Stato. Essa apparisce bisognosa di un sostegno esteriore, mentre le credenze religiose divengono rispettabili ed invincibili solo per la forza che esercitano sulle coscienze. Questo sistema che è quello seguìto dalla Russia, fu sostituito da altro pel quale una religione è dichiarata *dominante* sopra

---

[1] V. le Costituzioni: Belga, Austriaca, e l'Editto religioso bavarese, nella *Legisl. comp.*

[2] V. all'Art. II: natura e scopo dello Stato.

Digitized by Google

tutti gli altri culti, benchè tutti pure possano essere riconosciuti e tollerati.

Nell'accennato sistema noi troviamo inconseguenza e falsità di concetto. Se lo Stato è competente a giudicare in materia religiosa è più logico lo ammettere la esclusività della religione, se poi vuolsi affermare l'assoluta sua incompetenza, manca il criterio per proclamare dominante una religione. Si risponde: per proclamare una religione dominante non si giudica dal punto di vista delle credenze che la costituiscono, ma dal numero delle persone che la professano. È vero che il diritto delle maggioranze va rispettato ma senza però violare il diritto delle minoranze. Il diritto è sempre uguale appartenga esso alla maggioranza od alla minoranza, ed è nella lotta dei due diritti che lo Stato trae la sua forza per provocare i progressi civili. È uno dei più grandi uffici di uno Stato libero quello di proteggere le minoranze perchè in esse soventi volte sono i germi del progresso; vi è quel nucleo di forze che un giorno svolgendosi sono destinate a prendere successivamente il posto di altre forze le quali col progresso vanno perdendo terreno.

Nell'interesse pure della Chiesa devesi bandire ogni apparenza di privilegio che potesse manifestarsi col dichiarare una religione esclusiva o sulle altre dominante, poichè si verrebbe a creare una lotta fra la religione professata e le altre, che non solo ha effetti morali e carattere religioso, ma pure grandissimi effetti politici. Le guerre religiose dei secoli passati ebbero somma influenza sulle condizioni della civiltà e degli Stati.

La più antica storia degli Stati dà, per vero, una particolare direzione confessionale. I primi Stati erano o cattolici od ariani, quindi o cattolico-greci o cattolico-romani. Lo Stato medioevale sopra tutto è vincolato confessionalmente. Anche dopo la riforma gli Stati europei furono decisamente cattolici o protestanti. Essi professarono con energia una forma particolare della religione cristiana e solo qualche Stato, come la confederazione Svizzera e l'Impero Tedesco, fu necessitato all'uguale riconoscimento di due

Digitized by Google

o tre confessioni per la impossibilità di unificare le diverse confessioni o di dare la preferenza ad una delle due.

Solo del tempo moderno è il concetto di sciogliere completamente i legami dello Stato con la religione e propugnare l'opposto principio che lo Stato non può e non debba professare un'opinione.

Da quanto siamo venuti dicendo si può fin d'ora comprendere se il sistema seguìto dal nostro Statuto sia conforme ai principii della scienza, e meglio ci apparirà analizzando di per se stesso l'articolo primo, come ora faremo.

Religione dello Stato. Questa espressione non ha un significato esatto. Quando s'afferma che le coscienze debbono essere libere, si viene a dire che le credenze religiose sono la cosa più individuale che pensare si possa. Se il sentimento religioso non fosse tutto intimo, se cioè non si svolgesse secondo la spontaneità di ciascuno, non porterebbe con sè nè merito nè demerito. Or quando parliamo di religione dello Stato non possiamo parlare di un'opinione religiosa di un ente collettivo, poichè esso non può avere opinioni religiose come non può averle scientifiche, industriali ecc: essendo queste il prodotto dell' attività individuale. Se lo Stato fosse competente a giudicare delle diverse opinioni egli non sarebbe che intollerante, poichè credendo di conoscere la vera via si spingerebbe in quella con tutte le forze con tutti i mezzi, non persuasivi, ma con ordini e sanzioni.

Puffendorf e *Rousseau* parlarono della religione dello Stato, (*religion civile*) in un altro senso. Siccome lo Stato, essi osservano, come comunanza giuridica guarentisce uguale diritto ai cristiani e ai non cristiani, così esso può anche per le sue relazioni politiche attenersi alla religione naturale, come base comune delle differenti religioni professate.

Ma quando lo Stato istesso, come il Rousseau propose, vuole stabilire legislativamente la massima fondamentale di questa comune fede in Dio, allora egli cade di nuovo nel pericolo da cui deve guardarsi; esprime una formula la quale a molti non può

Digitized by Google

soddisfare. Rende una confessione, una condizione di diritto che non conviene e lega l'esterno e visibile giuridico ordinamento al rapporto invisibile dello spirito umano con Dio. [1]

Fermiamoci ora all'obbiezione che viene fatta all'articolo primo. Si dice che la libertà data alla Chiesa non è sufficiente e che essa avrebbe il diritto di dominare sulle altre.

Osservo che quì si parla di *Religione* non di Chiesa, cioè di opinioni professate da individui e non da quella organizzazione esterna che la Chiesa si dà; quindi si deve intendere nel senso che lo Stato dovrebbe preferire la religione cattolica quando egli dovesse ricorrere ad una religione qualunque per qualsiasi atto nei bisogni suggeritigli dalla oppurtunità.

Si dice ancora che la religione è la credenza e come tale è un diritto dei cittadini, e questo diritto sancito dallo Statuto è quello della maggioranza la quale, perchè prevalente, potrà modificare questo diritto con deliberazione presa nelle forme costituzionali onde rendere migliore la sorte della Chiesa. A tale proposizione si può osservare che già la maggioranza si è pronunciata quando accettava i decreti: 29 Marzo 1848, relativo al culto israelitico; 4 Luglio 1859 relativo ai culti nella Lombardia; 13 Ottobre 1870 riguardante i culti nella provincia romana, nonchè le leggi: 19 Giugno 1848 e 13 Maggio 1871 [2] decreti e leggi che, interpretando l'art. I dello Statuto dichiarano la perfetta uguaglianza di tutti i culti di fronte alla legge. Infine, se la Chiesa è amata dal popolo non vi sarà alcuno che possa offenderla ed il Parlamento dovrà rispettarla, perchè egli è la più diretta rappresentanza e l'organo della maggioranza e quindi non potrà che interpretare se non il sentimento pubblico; se poi non è amata qualunque speciale privilegio, non sarà sufficiente a difenderla. Perciò il clero deve accettare francamente la libertà anche per provare che può vivere in mezzo alla civiltà moderna. Sarebbe certa-

---

[1] BLUNTSCHILI — *Diritto pubblico universale*, Trad Trono.

[2] V. il relativo testo ed *Atti parlamentari* in *Appendice*.

Digitized by Google

mente un grave danno alla fede l'opinione che il clero non possa sussistere senza l'appoggio della spada. Noi vediamo che tutti i popoli hanno sofferto ogni sorta di sacrifizi per ottenere la libertà, credendola guarentigia dei loro diritti più sacri. Perchè questa libertà non deve essere creduta sufficiente a tutelare questo diritto di professare e praticare il proprio culto? E se talora apparisce che la maggioranza dia un'interpretazione alla libertà della Chiesa contraria ai suoi voleri, come può accadere per qualunque libertà civile, sarà una ragione voluta dalla mutazione delle idee nel senso del progresso, a cui non sfugge nemmeno la libertà religiosa.

Le Chiese adunque vivano mediante la libertà e rinunzino alle pretese di privilegio che spesso le ha rese odiose presso le popolazioni. [1]

A questo punto si collega una grave questione quella del potere temporale. È esso necessario per guarentire la libertà della Chiesa? Attesa la ristrettezza necessaria del lavoro non potremo trattare la questione che in modo sommario.

Se stiamo alla Storia, la Chiesa stessa sembra non andare d'accordo sul sigificato del potere temporale. Il concetto antico che essa se ne formava è ben diverso dal moderno; quello aveva qualche cosa di grandioso, questo di meschino. In antico il potere temporale si faceva discendere come diretta conseguenza della supremazia spirituale. Al mandato che ha la Chiesa di condurre gli uomini al Cielo tutto doveva essere subordinato, ed a poco a poco la Chiesa venne a sostenere che tutte le Corone le dovevano ossequio essendo essa la padrona di tutti gli stati. Questa era la teoria dei Leoni, degl'Innocenzi, dei Gregori, teoria che se può apparire dannosa è almeno logica, come diretta conseguenza della sua missione.

Ora invece si argomenta all'opposto; non già che abbia la Chiesa rinunziato alle sue pretese antiche, ma dà al potere temporale un significato più ristretto. A nome della fede e per effetto della supremazia sua, essa reclamava in antico una potestà universale;

---

[1] V. *Ordine del giorno* votato dalla Camera dei Deputati, in *Appendice*.

Digitized by Google

oggi invece per salvare la fede, per conservare l'indipendenza del potere spirituale chiede una potestà temporale non più universale ma limitata. E questa potestà così piccola si proclama necessaria per salvare quella fede che una volta bastava per assoggettare tutte le Corone; si proclama necessario un mezzo materiale acciocchè la fede non perisca.

Senza entrar giudice in sì grave questione parmi bastante accennare la contraddizione in cui si aggira la Chiesa per conoscere che il suo argomentare non ha sicura base. Ma meglio si giudicherà questo tema conoscendo le diverse fasi delle relazioni fra Chiesa e Stato.

Parlando della Chiesa cattolica occorre fare una distinzione, che in realtà apparisce ricorrendo alle origini sue. Infatti se guardiamo al manifestarsi di essa vediamo annunziata una dottrina superiore innovatrice. Questa comunicata a più persone non ha bisogno di mezzi esterni e di condizioni materiali per la sua propagazione: è un idea nata nello spirito umano che comincia gradatamente a difendersi. Quando questa dottrina, questa idea propagata, viene ad acquistare importanza nella società civile si trova in opposizione colle idee e dottrine ricevute e regnanti; comincia quindi una lotta alla quale non bastano la sua vita intrinseca, le sue forze naturali, ma abbisogna di forze estrinseche materiali che debbono preservarla. Ecco che dobbiamo distinguere la dottrina cristiana dalla organizzazione ecclesiastica che suffraga questa dottrina e la difende. Questa è una società esterna la cui formazione va soggetta a condizioni di tempo e di luogo ed obbedisce alle leggi di tutte le società, di tutti gl'interessi. Avvertasi che parlando di Chiesa non intendiamo parlare di principii, ma di società, di istituti che hanno per iscopo di proteggere e difendere non solo la dottrina ma ancora gli interessi che intorno alla Chiesa si compongono. In questi primi conati essa vive separata dallo Stato; a nome di un grande principio tende a riformare la vita privata e la pubblica; rinnovare non solamente la vita dei cittadini, ma quella bensì dello Stato. La Chiesa non poteva quindi cercare appoggio nella potestà civile,

Digitized by Google

anzi doveva temerne le persecuzioni. Perciò non altro chiede che a lei sia consentita la libertà comune. « Si osservi verso di noi, esclama il filosofo Atenagora, la stessa regola di equità che si usa verso gli altri; e non il nome, ma si punisca il delitto. »

Malgrado le traversie d'ogni maniera che ebbe a sostenere, l'opera iniziata raggiunse la prefissa meta di farsi guida allo Stato, il quale a sua volta si rese suo discepolo per potere coll'autorità morale di essa mantenere in obbedienza le moltitudini rozze e feroci.

In questa età vi è confusione di uffici fra le due potestà da poter veramente dire col Poeta:

che l'un nè l'altro già parea quel ch'era.

L'accordo fra loro stabilito presto si ruppe, per le condizioni in cui si trovavano le popolazioni, poichè la Chiesa esercitava sopra di esse maggiore influenza dello Stato, il quale, non organizzato come attualmente, mancava di unità di azione e gran parte delle sue forze erano assorbite dalla Chiesa, la quale coi suoi ministri manteneva vivo il sapere, assicurandosi anche con tal mezzo la supremazia desiderata. Succede perciò un terzo periodo in cui con mezzi vari e con vicende molteplici, la potestà ecclesiastica riesce nel suo intento di assoggettarsi tutto lo Stato.

Ma questo predominio non resse a lungo per causa degli eccessi cui giunse. È da attribuirsi a quell'epoca l'ordinamento dei benefizi, coi quali alla forza morale aggiungeva a se stessa la forza economica; è a quell'epoca che la Chiesa accampò per bocca di Gregorio VII le sue pretese riguardo al principato temporale; che tutti i principi dipendevano dalla Chiesa romana, ed essi poter essere deposti, rimanendo i popoli sciolti dal giuramento di fedeltà qualora i principi fossero stati scomunicati. Devesi altresì menzionare la celebre legge d'Ildebrando per la quale il clero è ridotto ad una milizia del papato col domandargli il celibato, che lo separa dalla società. Questo ordine di cose durò dal XII al XIV secolo.

In quel tempo l'impero era soggiaciuto, ma durante la lotta e

Digitized by Google

per cagione di essa nuove forze si vennero formando le quali salvarono le società dalla doppia minaccia di una dominazione teocratica o di una dominazione imperiale. Vediamo infatti la regalità costituirsi con le rappresentanze dei singoli popoli e così lo stesso ardore con cui tenne testa al partito aristocratico servì per liberarsi dall'egemonia di Roma. In questa impresa la vedemmo aiutata dal *terzo stato* di cui si era fatta il principale alleato e di cui aveva saputo indovinare le aspirazioni ed i sentimenti. A questa reazione della politica pratica contro Roma prendevano parte la Nazione, il Principato e spesso anche il clero; cominciava a manifestarsi pure la evoluzione dottrinale.

È nel secolo XIV che vediamo prevalere agli scrittori Guelfi i Ghibellini, i cui scritti hanno il merito della grande opportunità; per essi Cesare rappresenta la legge, il diritto comune; egli è la sola egida contro la superstizione e l'ignoranza. [1] In questo periodo comincia la reazione contro la scolastica che sola teneva il campo negli ordini ideali e possiamo dire con Locke che la *teoria dei nominali* segna il crepuscolo della civiltà moderna. [2] Alla tendenza della speculazione si sostituiva il sistema sperimentale; cosicchè l'interesse principesco, nazionale e scientifico cospirano insieme a far cessare il predominio papale sulle cose civili.

In questi tempi la regalità avendo mezzi bastanti per provvedere alla propria indipendenza ed autorità regola da se stessa le materie religiose ed ecclesiastiche nei rispettivi Stati con atti chiamati: *Prammatiche.* Celebri fra esse sono quelle di

---

[1] Tutta la scuola del Bartolo era persuasa del sommo *jus* dell'impero. Credeva tutto il mondo soggetto all'imperatore e dovere venir tempo che gli obbedirebbe — Bart: de regim: Civit: Iract: XIII n. 24.

[2] Esprimiamo questa idea in ordine al libero svolgimento della filosofia moderna, poichè, contrariamente invero quanto afferma *Ritter* nella sua opera: *Geschichte der christlichen Philosophie*, noi riteniamo che i nominalisti del quattordicesimo secolo siano stati i precursori dei liberi pensatori. Partigiani della teoria nominalista fra i moderni sono: Hobbes, Loche, Beeckeley, Condillac, Destutt — Tracy.

Digitized by Google

Luigi IX il santo [1], di Carlo VII [2] di Edoardo I e di Edoardo IV. [3]

Ma questi atti che rivestivano un carattere di ostilità verso la Chiesa, non potevano reggere a lungo i rapporti delle due potestà. Naturalmente la sede pontificia non poteva vedere di buon occhio questo movimento particolare delle chiese nazionali, che sotto la direzione del potere regio agivano indipendentemente da lei, anche quando si conformavano alle sue dottrine, ai suoi precetti.

D'altra parte anche ai sovrani, che erano a capo delle singole nazioni, potevano riuscire moleste le incertezze ed apprensioni degli spiriti, in quanto potessero tornare di ostacolo al regolare compimento dei loro disegni. [4]

Perciò le parti scesero ad accordi e regolarono assieme il giurì ecclesiastico con atti chiamati *Concordati*. Questi per verità segnano una vittoria dello Stato poichè affermano il suo potere di fronte all'autorità ecclesiastica e fanno parte di quel sistema che svolgendosi di più sino ai giorni nostri tende di togliere alla Chiesa i mezzi e gli istrumenti da lei raccolti per offenderlo.

Questa politica liberale vanta i nomi di Carlo I di Napoli, Francesco II di Modena, Maria Teresa e Giuseppe II d'Austria e Leopoldo di Toscana; oltre questi principi, molti illustri uomini di Stato si fecero seguaci di essa; il Pombal in Portogallo, il Tanucci a Napoli, il Kaunitz in Austria ecc.

In Piemonte tale politica riformatrice ha monumenti antichi; ma vi è stato colà un periodo di reazione che durò dal 1815 al 1847: però con lo Statuto cessò questo stato di cose e cominciò un periodo di progresso. [5] Recenti leggi hanno abolito le corpora-

---

[1] fondamento alle libertà ecclesiastiche della Francia.

[2] conferma la precedente.

[3] proclama la libertà del clero.

[4] V. Scolari — Istituzioni di Scienza politica.

[5] Cade qui in acconcio di ricordare le Leggi Siccardi, colle quali lo spirito pubblico e la legislazione sarda addimostrarono d'informarsi alla nuova era di civile progresso.

Crediamo opportuno far precedere al testo un breve cenno storico di dette leggi.

Digitized by Google

zioni religiose (R. Decreto 7 Luglio 1866 — Legge 19 Giugno 1873) ed hanno ordinato la vendita dei loro beni (Legge 15 Agosto 1867). Il Codice ha introdotto il matrimonio civile e fra gl'impedimenti

---

riprodotto dallo *Soria* che tratta questo argomento assai dottamente nella sua opera: *Corso completo di Diritto pubblico elementare.*

Le Leggi Siccardi rivendicano alla società civile il libero esercizio della giustizia, la tutela dei propri interessi, diritti imprescrittibili, usurpati per secoli dal Clero cattolico col consenso dei principi assoluti, che come tali, ne erano essi stessi usurpatori.

Cotali usurpazioni del Clero cattolico avevano a poco a poco operato una completa sovversione politica ed economica in tutti gli ordini sociali ed appalesano l'ostinata tendenza di quella casta al dominio universale.

Ecco come ebbe origine il privilegio del foro ecclesiastico. Nei primi tempi della Chiesa solevano i vescovi studiarsi di comporre amichevolmente le dissidenze che insorgevano fra cristiani, ed acconsentendo il più delle volte entrambe le parti a subire il giudizio arbitramentale di quegli uomini venerandi, ne nacque la consuetudine nei fedeli di sottoporre quasi sempre alla decisione dei vescovi i propri litigi.

Fatto libero l'esercizio della religione cristiana, chiesero i vescovi ed ottennero dagli imperatori la grazia, che venissero dichiarate obbligatorie le sentenze arbitramentali da essi pronunziate e che fosse al bisogno concesso il braccio secolare per farle eseguire Nessuno però era costretto a portare le sue liti davanti al vescovo, nemmeno se si trattava di agire contro un chierico.

Così andarono le cose ne' sei primi secoli della Chiesa. Più tardi e nei Parlamenti e nei concilii e con false leggi introdotte nel corpo del diritto ecclesiastico e per successive usurpazioni di papi sull'autorità dei vescovi e di questi su quella dei laici, si fece prevalere la massima funesta ugualmente alla disciplina ecclesiastica ed alla civile uguaglianza: non potere cioè gli ecclesiastici essere giudicati dai laici.

Nè di questo si tenne pago il Clero. Sotto colore di protezione alla sventura, usurpò ai giudici laici le cause degli orfani e delle vedove, specialmente se ricchi e potenti, come regine vedove e re minorenni; volle decidere sui così detti delitti ecclesiastici, come l'eresia, e lo scisma ed istituì gli orrendi tribunali dell'inquisizione. Giudicò dell'usura e del concubinato e togliendo a pretesto il sacramento del matrimonio volle prendere cognizione delle convenzioni matrimoniali dello stato civile e della legittimità dei figli. E supponendo non potervi essere testamenti senza legati pii, anche di questi volle averne cognizione e sopraintenderne l'eseguimento. E stipulandosi molti contratti col vincolo del giuramento, che è atto religioso, anche alle cause ad essi relative estesero la loro giurisdizione e finalmente perchè nessuna causa fosse al loro giudizio sottratta, trovarono che in ogni contestazione una delle parti sostiene una pretesa ingiusta, quindi peccami-

Digitized by Google

non ha annoverato il voto. Infine con Legge del 13 Maggio 1871 si sono definitivamente regolati i rapporti dello Stato colla Chiesa in modo da far sparire quegli ultimi avanzi di restrizioni arbitrarie e di protezioni male intese pel diritto dello Stato e per la libertà della Chiesa. [1]

---

nosa, che i preti soli hanno il diritto di legare e di sciogliere dai peccati, e che perciò tutti i litigi erano di competenza della ecclesiastica giurisdizione.

A far completa la sovversione politica, il Capo del cattolicismo erasi eretto supremo giudice dei Sovrani di Europa anche in materia politica e contro di essi lanciava sovente, a sostegno delle proprie pretese, il tanto temuto flagello della scomunica.

Ai giorni nostri in Piemonte l'abuso non ispingevasi tant'oltre. Tuttalvolta sotto il nome di *foro ecclesiastico* intendevasi un tribunale istituito a decidere le contestazioni in materia civile fra ecclesiastici e laici; non che a portare sentenza sui reati commessi da ecclesiastici o contro ecclesiastici.

Questo tribunale dicevasi anche *foro privilegiato*, appunto perchè i preti avevano il privilegio di non potere essere tradotti innanzi ad altro tribunale e perchè il tribunale ecclesiastico non accettava altrimenti le leggi vigenti per tutto lo stato ma giudicava secondo le leggi ecclesiastiche.

Di qui avveniva che tanto i chierici convenuti in causa civile coi propri superiori, come i laici litiganti coi preti erano privi del beneficio delle leggi dello Stato nonchè delle forme processuali in uso presso i tribunali laici incomparabilmente migliori a quelle antiquate ed assurde ecclesiastiche.

Nelle cause criminali poi era non di rado offesa la morale pubblica dall'impunità che il foro ecclesiastico accordava a qualche sacerdote nell'intendimento di evitare lo scandalo e di non iscemare la venerazione a qualche dignitario dell'ecclesiastica gerarchia.

Un altro abuso, conosciuto sotto il nome di *immunità locali* impediva all'autorità giudiziaria di procedere all'arresto d'individui rifuggiatisi nelle chiese, nei monasteri, nelle abitazioni dei vescovi e simili. Privilegio questo, che, se ha saputo in tempi tristissimi salvare alcuno dalle ingiuste persecuzioni di prepotenti attribuirebbe oggi ai luoghi pii la triste prerogativa di proteggere gli scellerati.

I testamenti, i pii legati, i donativi, le indulgenze le tasse per isciogliere da tale o tale altra ecclesiastica disciplina e sopratutto i canoni che proibiscano l'alienazione dei beni ecclesiastici, furono i mezzi con cui il clero pervenne a compiere la sovversione economica sovraccennata. Vi ebbe diffatti un'epoca in cui era il più ricco proprietario del secolo. (V. Legge Siccardi, N. 1013 in *Appendice*.

[1] Il Consiglio di Stato in adunanza delli 27 Febbraio 1878 ha fissato che la Legge del 13 Maggio 1871 sia una Legge di diritto pubblico interno dello Stato delle più importanti. Riportiamo la parte più notevole di quel responso:

» Questa è una Legge di natura affatto speciale e che per gli effetti testè indi-

Digitized by Google

Si obbietta che questa legge non era necessaria e che male risponde al concetto della separazione fra la Chiesa e lo Stato, facendovi eccezione alcune attribuzioni che il potere politico si è riservato di fronte al potere ecclesiastico. Il *Patronato regio*, l'*exequatur* ed il regio *placet* parvero offendere la libertà ed indipendenza della Chiesa.

Innanzi tutto, converremo col Minghetti che la legge delle guarentigie continuerà ad avere vigore finchè presso altre nazioni che sono cattoliche ed hanno sudditi cattolici, avrà vigore il sistema giurisdizionale, onde la Chiesa è un'istituzione connessa allo Stato ed il suo Capo ha una potestà pubblica, uguale, paralella a quella del monarca e che fra loro sono concordati o convenzioni di pubblico diritto. [1]

È da notarsi che le guarentigie possedute dallo Stato non offendono la libera attività delle associazioni, poichè le cautele che un corpo assume di fronte all'altro non sopprimono la sua indipendenza.

In ordine poi al Patronato regio diremo che esso non costituisce una specie distinta ed aggiunto alle tre specie di patronato canonicamente conosciute sotto la denominazione di *ecclesiastico, laicale, e misto*, che traggono origine da certi atti *(fundatio, exstractio dotatio)* i quali patronati agli occhi della Chiesa divennero valevoli a mantenere nelle persone che contribuivano al suo bene particolarmente colle fondazioni e colle dotazioni, un patrimonio sui benefici ed a conferire loro certi diritti esclusi però l'alto dominio, sia l'ingerenza nell'amministrazione dei beni. I diritti principali sono quelli

---

» cati ha un suo proprio carattere, onde va distinta da qualunque altra Legge, ma » essa, sia pel suo soggetto, sia per gl'interessi universali che mirò a garantire, » a tutela di un grande interesse nazionale, è Legge di diritto pubblico interno e » di somma importanza politica; e se ad altra Legge oltre allo Statuto costituzio- » nale che dal suo magnanimo Datore fu detta la *Legge Fondamentale* della mo- » narchia, può attribuirsi una tale qualificazione, non sembra dubbio che sia da » attribuirsi alla Legge di cui si tratta. »

[1] Minghetti — Stato e Chiesa.

Digitized by Google

di presentazione e nomina del beneficato; i quali diritti si esercitano dal principe come si eserciterebbero da qualunque patrono.

Riguardo all' *exequatur* ed al *placet* occorre fare una distinzione. Il primo si riferisce alla provvisione di ogni natura proveniente dall'estero e fu introdotto e richiesto, come spiega il *Giannone* [1] con autorità storica, perchè il Principe che deve vigilare a che non sia perturbato il governo del suo Regno, sappia che cosa contiene ciò che viene da fuori del suo dominio; mentre il *placet* è il riconoscimento, la sanzione degli atti emanati dalle autorità ecclesiastiche locali; atti che sono tassativamente enumerati nel Regolamento 26 Luglio 1863 emanato in esecuzione del R. Decreto di pari data, nonchè nel R. Decreto 12 Luglio 1864 n. 1848 che modifica l'accennato Regolamento, i quali si riferiscono alle nomine dei beneficati o disposizioni relative ai beni. [2] Tale distinzione emerge più chiaramente consultando l'articolo 18 dello Statuto, ove è detto che: i *diritti spettanti alla potestà civile in materia beneficiaria e concernenti all'esecuzione delle provvisioni d'ogni natura provenienti dall'estero, saranno esercitati dal Re.* Ma relativamente all'*exequatur*, inteso nel senso dall'articolo accennato non ha più ragione di esistere nelle nostre leggi dal momento che al Pontefice non si accorda la prerogativa delle *extraterritorietà*, che serviva a dargli il carettere di Sovrano estero e quindi giustificava nella potestà civile il diritto di *exequatur.* [3]

In ordine al *placet* regio è da osservarsi che gl'investiti di un benefizio non possono esser ammessi a godere le temporalità prima che emani detto atto od altro che ne tenga luogo; il che se trovasi conforme al concetto del diritto di regalìa sui benefizi vacanti, ha per iscopo principale di riserbare all'autorità civile lo statuire sugli effetti giuridici dei decreti dell'autorità ecclesiastica

---

[1] Ist. civ. del Regno di Napoli.

[2] V. il relativo testo in *Appendice* all'articolo annotato.

[3] V. Tiepolo — Leggi ecclesiastiche, annotate, nella raccolta di *Leggi speciali*, di Pacifici-Mazzoni.

Digitized by Google

in quanto essi si presentino conformi o contrari alle leggi dello Stato ed all'ordine pubblico, lesive o non lesive i diritti dei terzi.[1] Così inteso il regio *placet* soddisfa alle esigenze della opportunità e della convenienza politica, alle quali s'inspirano le leggi tutte conformi alla equità ed alla giustizia.

Informata la politica nazionale a questi sommi principii non si ha da temere venga danno allo Stato, ma si creerà anzi quella corrente di influssi da cui scaturisce il massimo legame sociale, il massimo sviluppo dei progressi civili.

---

(1) V. Bettini Vol. XXIII part. II ag. 868 — Corte d'Appello di Firenze, 18 Dicembre 1871.

Digitized by Google

APPENDICE.

—

LEGISLAZIONE.

a) CARLO ALBERTO

per grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme ecc. ecc.

Sulla proposta del Nostro Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno abbiamo ordinato ed ordiniamo:

Gli Israeliti regnicoli godranno dalla data del presente di tutti i diritti civili e della facoltà di conseguire i gradi accademici, nulla innovato quanto all'esercizio del loro culto, ed alle scuole da essi dirette.

Deroghiamo alle leggi contrarie al presente.

Il Nostro Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'Interno è incaricato dell'esecuzione del presente, che sarà registrato al Controllo Generale, pubblicato ed inserito nella raccolta degli Atti del Nostro Governo.

Dato dal Quartiere Generale in Voghera addì 29 di marzo 1848.

CARLO ALBERTO.

FRANZINI.

---

b) EUGENIO DI SAVOIA

Principe di Savoia-Carignano, Luogotenente generale di S. M. nei Regi Stati in assenza della M. S.

Volendo togliere ogni dubbio sulla capacità civile e politica dei cittadini, che non professano la Religione cattolica,

Il Senato, e la Camera dei Deputati hanno adottato,

Noi in virtù dell'autorità delegataci abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO

La differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici, ed all'ammissibilità alle cariche civili e militari.

Digitized by Google

Li Ministri Segretari di Stato sono incaricari nella parte che li riguarda dell'esecuzione della presente legge che sarà pubblicata ed inserita nella raccolta degli Atti del Governo.

Dato in Torino addì dicianove giugno 1848.

EUGENIO DI SAVOIA.

VINCENZO RICCI.

---

c) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno adottato;

Noi abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

ART. 1. Le cause civili tra ecclesiastici e laici od anche tra soli ecclesiastici, spettano alla giurisdizione civile, sia per le azioni personali, che per le reali o miste di qualunque sorta.

ART. 2. Tutte le cause concernenti il diritto di nomina attiva e passiva ai benefizi ecclesiastici, od i beni di essi o di qualunque altro Stabilimento ecclesiastico sia che riguardino al possessorio, ovvero al petitorio, sono sottoposte alla giurisdizione civile.

ART. 3. Gli ecclesiastici sono soggetti, come gli altri cittadini, a tutte le leggi penali dello Stato.

Pei reati nelle dette leggi contemplati, essi verranno giudicati nelle forme stabilite dalle leggi di procedura, dai Tribunali laici, senza distinzione tra crimini, delitti e contravvenzioni.

ART. 4. Le pene stabilite dalle leggi dello Stato non potranno applicarsi che dai Tribunali civili, salvo sempre all'ecclesiastica Autorità l'esercizio delle sue attribuzioni pell'applicazione delle pene spirituali, a termini delle Leggi ecclesiastiche.

ART. 5. Per le cause contemplate nei quattro articoli precedenti, come per tutte quelle che in ragione di persona, o materia ecclesiastica si recavano in prima istanza alla cognizione dei Magistrati d'appello, si osserveranno d'or innanzi le regole generali di competenza stabilite dalle vigenti leggi.

I Magistrasi d'appello riterranno però la cognizione delle cause che già si trovassero presso di essi vertenti nell'epoca, in cui emanerà la presente legge.

Digitized by Google

Art. 6. Rifugiandosi nelle Chiese od altri luoghi, sino ad ora considerati come immuni, qualche persona alla cui cattura si debba procedere, questa vi si dovrà immediatamente eseguire, e l'individuo arrestato verrà rimesso all'Autorità giudiziaria pel pronto e regolare compimento del processo, giusta le norme statuite dal Codice di procedura criminale.

Si osserveranno però nell'arresto i riguardi dovuti alla qualità del luogo e le cautele necessarie, affinchè l'esercizio del culto non venga turbato.

Se ne darà inoltre contemporaneamente o nel più breve termine possibile avviso al Parroco, od al Rettore della Chiesa in cui l'arresto viene eseguito.

Le medesime disposizioni si applicheranno altresì al caso di perquisizione e sequestro di oggetti da eseguirsi nei suddetti luoghi.

Art. 7. Il Governo del Re è incaricato di presentare al Parlamento un progetto di legge inteso a regolare il contratto di matrimonio nelle sue relazioni con la legge civile, la capacità dei contraenti, la forma e gli effetti di tale contratto.

Il Nostro Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato per gli affari ecclesiastici, di grazia e giustizia, è incaricato dell'esecuzione della presente legge, che sarà registrata al Controllo generale, pubblicata ed inserta nella Raccolta degli Atti del Governo.

Data in Torino il nove d'aprile 1850.

Vittorio Emanuele.

SICCARDI.

---

d) IL GOVERNATORE DELLA LOMBARDIA

(VIGLIANI)

pubblicava nel 4 Luglio 1859 il seguente Decreto:

Considerando che la differenza esistente in Lombardia, in forza delle leggi del cessato governo, tra i cittadini in ragione del culto che professano, è contraria a quella perfetta ugualianza di diritto che si osserva nelle altre parti dei regii Stati, e non è compatibile coi principii della civiltà moderna

Ha decretato e decreta:

Art. 1. Nella provincia lombarda tutti i cittadini sono uguali davanti

Digitized by Google

alla legge qualunque sia il culto religioso che professano come già si osserva nelle antiche provincie del Regno; essi godono ugualmente di tutti i diritti civili e politici.

ART. 2. Ogni contraria disposizione così del codice civile e di procedura, come delle altre leggi e provvedimenti sì civili che politici, è abrogata.

ART. 3. Nulla è innovato in quanto alle disposizioni che regolano l'esercizio del culto sì degli acattolici che degli israeliti.

---

e) EUGENIO

Principe di Savoia-Carignano Luogotenente generale di S. M. nei Regii Stati.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1. Colla pubblicazione della presente legge cessa nelle Provincie Lombarde ogni rimanente effetto delle Patenti Imperiali 5 novembre 1855, e 8 ottobre 1856.

ART. 2. Le leggi ed i regolamenti abrogati nelle dette Provincie per effetto di quelle Patenti sono rimessi in vigore in quanto non sia altrimenti provveduto con leggi e regolamenti pubblicati dopo il 4 giugno 1859.

Tutte le cause in materia matrimoniale non definite con sentenze passate in giudicato prima della pubblicazione della presente legge saranno rimesse ai competenti Tribunali civili in quel grado d'istanza in cui si troveranno.

Ordiniamo che la presente, munita del Sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Torino addì 27 ottobre 1860.

EUGENIO DI SAVOIA.

G. B. CASSINIS.

---

f) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d' Italia.

Viste le diverse leggi che nelle varie Provincie del Regno regolano l'esercizio del supremo diritto del Regio *Exequatur;*

Digitized by Google

Volendo ridurre ad uniformità, per quanto le speciali condizioni delle dette Provincie il consentano, l'esercizio di cotesto supremo diritto del civile Principato:

Visto l'art. 18 dello Statuto;

Preso il parere del Consiglio di Stato;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposizione del Nostro Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato di Grazia e Giustizia e dei Culti;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1. Qualunque provvisione ecclesiastica proveniente da Autorità non residente nel Regno non potrà ricevere pubblicazione od esecuzione esterna, pubblica o privata, se non dopo che sia munita del nostro assenso, ossia del Regio *Exequatur*, sotto le pene sancite pe' contravventori alle leggi dello Stato.

Art. 2. Ogni pubblico funzionario, al quale venisse presentata una delle provvisioni anzidette non munita del Regio *Exequatur*, dovrà trasmetterla d'ufficio al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello del luogo in cui si trova, pei procedimenti prescritti dalla legge.

Qualunqne trasgressione di questo dovere darà luogo a procedimenti disciplinari, salva l'applicazione delle pene maggiori menzionate nel precedente articolo 1.

Art. 3. Chiunque intenda di far uso di una provvisione proveniente da Autorità ecclesiastica non residente in Regno dovrà presentarla in originale al Nostro Procuratore Generale presso la Corte di Appello da cui dipende il luogo dove si vuole eseguirla, e chiedere con apposita istanza la concessione del Regio *Exequatur*.

Le provvisioni riguardanti interessi generali dello Stato, o di più Provincie, saranno da colui o da coloro che le avranno ricevute, rassegnate direttamente al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti.

Art. 4. L'*Exequatur* sulle provvisioni riguardanti interessi generali dello Stato, o di più Provincie sarà concesso o negato con Reale Decreto sulla proposta del Guardasigilli Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, sentito il Consiglio di Stato.

In tutti gli altri casi la facoltà di concedere o negare il Regio *Exequatur* è delegata dai Nostri Procuratori Generali presso la Corte di Appello, nel modo che sarà stabilito col presente Decreto e coll'annesso Regolamento.

Digitized by Google

Art. 5. Essi potranno impartire il Regio *Exequatur*, senza bisogno di farne previa relazione al Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, e di provocare le Nostre Reali Determinazioni, in tutti i casi non contemplati nel seguente articolo.

Art. 6. Dovranno i Nostri Procuratori Generali prima di impartire il Regio *Exequatur* far relazione allo anzidetto Ministero, con un ragionato loro parere, ed attendere le Superiori Determinazioni, quando si tratti delle provvisioni seguenti:

1. Dispensa da impedimenti matrimoniali tra zio e nipote, tra prozio pronipote, oppure tra affini collaterali di secondo grado di computazione civile, eccettoche la impetrazione della dispensa sia stata preceduta dal Regio Gradimento notificato dal predetto Ministero al Procuratore Generale cui spetta di provvedere;

2. Dispense matrimoniali che contengano scioglimento di matrimonio rato, non consumato;

3. Commutazioni di volontà di pii fondatori, e derogazioni alle leggi di fondazione in quanto si riferiscano ad oneri e materie spirituali;

4. Permissione di professione monastica mediante abbreviazione del tempo del noviziato;

5. Permissione a' beneficiati incaricati di cura d'anime di assentarsi per più di due mesi dalla loro residenza;

6. Unione e divisione di beneficii di qualunque natura maggiori o minori;

7. Nomina di coadiutori con diritto di futura successione qualunque sia il beneficio maggiore o minore, e nomina di semplici coadiutori o amministratori sì in *spiritualibus* che in *temporalibus*, anche senza diritto di futura successione per beneficii maggiori;

8. Imposizioni di pensioni o d'altri pesi a beneficii di qualunque natura, anche a favore di patroni;

9. Autorizzazione di contratti di alienazione di beni ecclesiastici di un valore eccedente le lire seimila.

Art. 7. Dovranno parimenti i Procuratori Generali delegati per l'impartizione del Regio *Exequatur* fare al Ministero de' Culti relazione prescritta nel precedente articolo, semprechè sieno di avviso che il Regio *Exequatur* debba esser negato.

Art. 8. Sarà in facoltà dei suddetti Procuratori Generali di riferire eziandio al Ministero de' Culti per le Superiori Determinazioni, quei casi

Digitized by Google

ne' quali incontrino qualche novità od altra circostanza che lor sembri degna di essere sottoposta allo esame del medesimo Ministero.

Art. 9. Nelle Provincie Siciliane, in quanto concerne ad affari monastici, le provvisioni Pontificie o di Generali degli ordini religiosi dovranno indistintamente presentarsi al Nostro Giudice della Regia Monarchia ed Apostolica Legazia.

Egli rimetterà ai Nostri Procuratori Generali per l'esecutoria e con suo ragionato parere le carte che rileverà essere della loro competenza, indicando anche le clausole da potersi apporre nella esecutoria a tutela della speciale polizia ecclesiastica di quelle Provincie, e dei Regii diritti dell'Apostolica Nostra Legazia e suo Tribunale, e trasmetterà al Ministero di Grazia e Giustizia e de' Culti, con una simile relazione, quelle altre carte che crederà meritevoli d'una speciale diretta ingerenza governativa.

Art. 10. Sono abrogate tutte le disposizioni ed usanze precedenti in quanto sieno contrarie al presente Decreto, ed allo annesso Regolamento, che resta approvato e che sarà d'ordine Nostro firmato dal Nostro Ministro Guardasigilli.

Rimangono quindi rivocate tutte le Delegazioni fatte con precedenti Decreti per la concessione del Regio *Exequatur* ad altre Autorità, e son parimente soppresse nelle Provincie ove sussistono le speciali Delegazioni che all'uopo vi erano costituite.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Torino il 5 marzo 1863.

Vittorio Emanuele.

G. Pisanelli.

Regolamento *in esecuzione del Regio Decreto del 5 marzo 1863.*

Art. 1. Saranno sottoposti al Regio *Exequatur*

1. Tutte le Bolle, i Brevi, i Decreti, i Rescritti, le carte missive ed in generale tutte le carte o provvisioni provenienti dalla Santa Sede o dalla Curia Romana, per le quali sia richiesto o si voglia fare alcun atto di pubblicazione, o di esecuzione esterna, pubblica o privata;

2. Tutte le carte o provvisioni provenienti sotto qualunque titolo da Autorità ecclesiastiche non residenti in Regno;

Digitized by Google

3. Tutte le carte o provvisioni dei Generali o di altri superiori degli Ordini monastici ove sono ammessi, qualunque sia il luogo della loro segnatura e fuori o dentro del Regno.

Art. 2. Gli interessati dovranno presentare in originale e non in copia, nè per trasunto, ancorchè autentico, le dette provvisioni o carte al rispettivo Procuratore Generale o al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti, secondo è disposto nell' art. 4 del Regio Decreto, ovvero al Giudice della Regia Monarchia, secondo ciò che è statuito per le Provincie Siciliane circa le provvisioni concernenti ad affari monastici.

Alle provvisioni o carte sarà unito un ricorso in carta bollata nel quale, accennato l'oggetto delle provvisioni o carte presentate, si domanderà che sia impartito il Regio *Exequatur*.

Di tal ricorso saranno accompagnate anche quelle carte che dovranno essere presentate al Ministero, quando l'istanza per l'esecutoria muova da privati. Ove l'esecutoria su di esse si chiegga da qualsiasi Autorità, saranno inviate d'ufficio.

Art. 3. Sulle carte che saranno state presentate direttamente al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti, sarà dal Ministro ordinata quella istruzione che crederà conveniente; e presa, dopo sentito il parere del Consiglio di Stato, la risoluzione del Re, sarà questa per Decreto Regio partecipata alle competenti Autorità, restando la carta originale, ove non sia da restituirsi, negli archivii del Ministero.

Art. 4. Il Procuratore Generale richiesto della concessione del Regio *Exequatur* dovrà prima di tutto accertare

1. Se la provvisione o carta istessa od altra consimile sia stata altre volte presentata, e se sopra di essa sia intervenuta una risoluzione;

2. Se la provvisione o carta, provenendo dalla S. Sede o dalla Curia Romana, sia munita del certificato della Legazione o del Consolato di S. M. a Roma.

Verificandosi il caso a cui accenna il n. 1, o non producendosi il certificato espresso nel n. 2, non sarà dato corso alla domanda senza un ordine speciale del Ministro dei Culti.

Non verificandosi nè l'uno nè l'altro degli accennati ostacoli, si procederà alla occorrente istruzione informativa col mezzo delle Autorità che si reputerà più opportuno di interpellare.

Art. 5. Le opposizioni che taluno stimasse di fare alla concessione del Regio *Exequatur* saranno ricevute dall' Autorità delegata a provvedervi, quando siano presentate con ricorso in carta bollata, e ne sarà tenuto quel

Digitized by Google

conto che la natura dei motivi addotti o dei titoli presentati e le assunte informazioni consiglieranno, avuto sempre riguardo allo scopo del Regio *Exequatur*.

Art. 6. Ne' casi in cui il Procuratore Generale del Re crederà d'impartire il Regio *Exequatur* senza bisogno di superiore autorizzazione ed in tutti i casi non contemplati nell'articolo 6 del Regio Decreto, distenderà a tergo o in margine o in piè del ricorso un Decreto cencepito nella forma seguente:

Visto o *vista* (s'indicherà la provvisione o carta con un sunto del suo oggetto);

In virtù di Regia Delegazione - si eseguisca - (soggiungendo, ove occorra, le clausole, le limitazioni o spiegazioni che saranno reputate convenienti per la custodia dei diritti regii, delle leggi del Regno e delle ragioni dei terzi);

Sulle carte Generalizie il Decreto sarà — *Si concede il Regio Beneplacito* — con le clausole sopra accennate.

Art. 7. Per tutti i casi in cui siano da provocarsi le superiori determinazioni, giusta gli articoli 6, 7 ed 8 del Regio Decreto, secondo ciò che, sentito il Consiglio di Stato, sarà dal Ministero de' Culti partecipato ai Procuratori Generali, dovranno questi o negare il R. *Exequatur*, o concederlo con le clausole, riserve e condizioni e limitazioni che saranno superiormente ingiunte.

Il rifiuto del R. *Exequatur* si farà trattenendo presso l'ufficio del Delegato la provvisione o carta presentata, e restituendo il ricorso con la seguente annotazione — *Non si fa luogo al chiesto* Exequatur — La stessa annotazione si farà sul dorso o a piè o a margine della carta originale che resterà nell'Archivio. Nei Decreti di concessione di *Exequatur* preceduta da superiore autorizzazione, dopo le parole — *In virtù di Regia Delegazione*, si soggiungerà — *ed in conformità delle intervenute Sovrane Determinazioni.*

Art. 8. A tutti i Decreti di concessione di R. *Exequatur* si apporrà sempre la seguente clausola generale — *salve le leggi, gli usi e i privilegi del Regno e le ragioni dei terzi.* —

Quando dal contenuto delle provvisioni o carte apparissero violate le leggi, gli usi o i privilegi del Regno, od anche la giurisdizione ordinaria dei Vescovi, i Regii Delegati si asterranno dal concedere il R. *Exequatur*, uniformandosi al disposto degli articoli 7 ed 8 del R. Decreto.

Digitized by Google

Art. 9. Nel concedere il R. *Exequatur* alle provvisioni portanti dispense da impedimenti matrimoniali, i Procuratori Generali sono pure autorizzati a concedere contemporaneamente sopra distinta domanda la dispensa dall'impedimento civile che andasse congiunto all'impedimento canonico.

Similmente le concessioni di R. *Exequatur* a provvisioni beneficiarie terranno luogo del R. Placito per immissione in possesso del beneficio.

Art. 10. Quando vengano apposte al R. *Exequatur* condizioni ed obblighi che interessino il R. Economato dei beni ecclesiastici, ne sarà dato al medesimo avviso, acciocchè possa vegliare al loro adempimento.

Art. 11. Presso gli Uffici dei Procuratori Generali sarà tenuto un apposito registro nel quale saranno annotate per sunto tutte le provvisioni o carte presentate pel R. *Exequatur*, la loro data, l'Autorità da cui emanano, il montare dei diritti pagati, il giorno della loro presentazione e quello della concessione o del rifiuto della esecuzione.

Al fine d'ogni quadrimestre i Procuratori Generali invieranno al Ministero dei Culti uno stato delle provvisioni o carte alle quali sia stato concesso o negato l'*Exequatur*, con succinta indicazione del loro oggetto e delle clausole con cui l'*Exequatur* sia stato concesso.

Art. 12. Nulla è innovato in quanto alla esazione dei diritti che per legge ed uso si sogliono pagare per la spedizione del R. *Exequatur*.

Art. 13. Gli Impiegati che si trovano addetti alle Delegazioni del R. *Exequatur*, ora soppresse, potranno essere destinati a prestar servizio presso gli Uffici dei Procuratori Generali o presso il Giudice della Regia Monarchia in Palermo, secondo la richiesta che ne sarà fatta al Ministero di Grazia e Giustizia e de' Culti; epperò sarà provveduto, ove occorra, all'aumento del personale della Segreteria del detto Giudice della Regia Monarchia in seguito al progetto che a tal fine egli rassegnerà al Ministero dei Culti.

Ciascuno degli Impiegati anzidetti continuerà a ricevere, sino alla definitiva sua collocazione, lo stipendio di cui trovasi in atto in godimento, sui fondi stessi da' quali finora è stato soddisfatto.

Art. 14. Le carte che si trovano in corso di istruzione, sia presso gli Uffici delle Autorità a cui finora è stata delegata la impartizione del R. *Exequatur*, sia presso gli Uffici di altre Autorità a cui sia stato commesso l'incarico di istruire e di riferire, verranno inviate al Procuratore Generale della Provincia a cui si appartengono.

Le carte appartenenti agli Archivi delle soppresse Delegazioni saranno

Digitized by Google

inviate a que' grandi Archivi presso cui sono state depositate le carte dei disciolti Dicasteri da cui le dette Delegazioni dipendevano.

Visto d'ordine di S. M.

Il Guardasigilli Ministro di Grazia e Giustizia de' Culti

G. PISANELLI.

---

9) VITTORIO EMANUELE II.

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Visto l'articolo 18 dello Statuto;

Visto l'art. 1. del Nostro Decreto in data del 26 settembre 1860, num. 4314, in cui è determinato che il rilascio di beni di qualsivoglia beneficio dovrà essere preceduto sempre dal Regio Placito;

Volendo ridurre ad uniformità la concessione del Regio Placito;

Preso parere dal Consiglio di Stato;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposizione del Nostro Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato per gli Affari di Grazia, Giustizia e dei Culti;

Abbiamo decretato e decretiamo quanto segue:

ART. 1. La facoltà di concedere o negare il Regio Placito ai Rescritti degli Ordinarj diocesani portanti nomina a beneficj vacanti od altre disposizioni, che secondo le norme stabilite nelle diverse Provincie del Regno vi siano soggette, è delegata ai Nostri Procuratori generali presso le Corti d'Appello nel modo espresso nel presente Decreto e nell'annesso Regolamento.

ART. 2. I Nostri Procuratori generali potranno impartire il Regio Placito senza bisogno di farne precedente relazione al Ministro di Grazia, Giustizia e dei Culti, e di promuovere le Nostre Reali Determinazioni in tutti i casi non espressi nel seguente articolo.

ART. 3. Dovranno i Nostri Procuratori generali prima d'impartire il Regio Placito far relazione all'anzidetto Ministro con un ragionato loro parere ed attendere le superiori determinazioni quando si tratti di Rescritti degli Ordinarj diocesani portanti nomina a dignità od a canonicati ne' Capitoli delle Chiese metropolitane e vescovili, ovvero disposizioni risguardanti i beni ecclesiastici di un valore eccedente le L. 6000.

ART. 4. Dovranno parimente i Procuratori generali fare al Ministro di

Digitized by Google

Grazia, Giustizia e dei Culti la relazione prescritta nel precedente articolo, semprechè siano d'avviso che il Regio Placito debba esser negato.

ART. 5. Nei casi di cui è cenno nei due precedenti articoli, il Ministro di Grazia, Giustizia e dei Culti promuoverà le Nostre Reali Determinazioni, sentito il parere del Consiglio di Stato.

ART. 6. Sarà in facoltà dei Procuratori generali di riferire altresì al Ministro di Grazia, Giustizia e dei Culti quei casi, nei quali incontrino qualche novità od altra circostanza che loro sembri degna di essere sottoposta ad esame per le superiori determinazioni.

ART. 7. I nominati ad un beneficio in virtù di Decreto Regio o Ministeriale, o di una provvisione ecclesiastica proveniente da autorità non residenti nel Regno, che sia stata munita del Regio *Exequatur*, non avranno bisogno di domandare la concessione del Regio Placito.

ART. 8. Gl'investiti d'un beneficio non possono essere ammessi a goderne le temporalità prima che emani il Regio Placito o quell'atto che ne tenga luogo giusta l'articolo precedente.

ART. 9. Dalla data di concessione del Regio Placito o di quell'atto che ne tenga luogo giusta l'articolo 7, potranno i nominati ad un beneficio, che siano canonicamente idonei, essere ammessi al godimento delle temporalità del beneficio stesso.

ART. 10. I Giudici di Mandamento, i Sindaci ed in genere tutti i pubblici funzionarj, che per ragione dei loro uffici possono avere notizia dell'assunzione di possesso di un beneficio per parte di chi non abbia riportato il Regio Placito, dovranno denunciare il fatto al Procuratore generale.

ART. 11. Nulla è innovato quanto all'esazione dei diritti che per legge od uso si sogliono pagare nelle diverse Provincie del Regno per la spedizione del Regio Placito o della Regia Cedola di nomina.

ART. 12. Sono abrogate tutte le disposizioni ed usanze precedenti in quanto siano contrarie al presente Decreto ed all'annesso regolamento, che rimane approvato, e che sarà d'ordine Nostro visto e firmato dal Nostro Ministro Guardasigilli, ferme rimanendo nelle Provincie Siciliane le disposizioni colà vigenti, fino a che non vi sarà effettuata la istituzione dell'Economato generale.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia inserto nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Torino, addì 26 luglio 1863.

VITTORIO EMANUELE.

G. PISANELLI.

Digitized by Google

REGOLAMENTO *in esecuzione del Regio Decreto del 26 luglio 1863.*

ART. 1. Saranno sottoposti al Regio Placito:

1. Tutti i Rescritti o Decreti degli Ordinarj diocesani, abbiano la denominazione di Bolle od altra, portanti nomina a beneficj vacanti;

2. Tutti i Rescritti o Decreti degli Ordinarj diocesani che inchiudono disposizioni sopra i beni ecclesiastici in quelle Provincie dov'è stabilito che esse non abbiano efficacia senza l'approvazione dell' Autorità governativa.

ART. 2. Gl' interessati dovranno presentare in originale i detti Rescritti o Decreti al Procuratore generale presso la Corte d' Appello avente giurisdizione nel Circondario in cui sono posti il beneficio o i beni ecclesiastici con un ricorso in carta munita del competente bollo, nel quale, accennato l' oggetto del Rescritto o Decreto, si domanderà che gli sia concesso il Regio Placito.

ART. 3. Il Procuratore generale richiesto della concessione del Regio Placito procederà tosto, ove ne sia il caso, alla occorrente istruzione informativa, e quando si tratti di Rescritti portanti nomina a beneficj, verranno all' uopo chiesti da esso gli opportuni ragguagli da' Prefetti e Sotto-Prefetti.

ART. 4. Nei casi di cui è cenno nell' art. 3 del Decreto, il Procuratore generale trasmetterà al Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti i Rescritti degli Ordinarj diocesani col ricorso degl'interessati e con tutte le carte annesse, e nel suo ragionato parere esprimerà se avvisi doversi il Regio Placito concedere o negare.

ART. 5. Nei casi in cui il Procuratore generale concederà il Regio Placito senza aver chiesto le superiori determinazioni, la concessione sarà espressa a tergo o in margine o a piè del Rescritto nella forma seguente — *Visto il Rescritto dell' Ordinario di* (se ne indicherà l'oggetto) *In virtù di Regia Delegazione si concede il Regio Placito.* Nei casi in cui il Procuratore generale avrà chiesto le superiori determinazioni dopo le parole — *In virtù di Regia Delegazione* — si aggiungerà — *ed in conformità delle intervenute superiori determinazioni.*

ART. 6. Il rifiuto del Regio Placito si farà trattenendo presso l' ufficio del Procuratore generale il Rescritto o Decreto vescovile, e restituendo il ricorso con la seguente annotazione — *non si fa luogo alla concessione del chiesto Placito.*

ART. 7. A tutte le concessioni di Regio Placito si apporrà sempre la seguente clausola — *salve le leggi, gli usi e i privilegi del Regno e le ragioni de' terzi.*

Digitized by Google

Art. 8. È rigorosamente vietato agli Economi generali ed ai Subeconomi dei beneficj vacanti di concedere l'immissione in possesso di alcun beneficio se prima non si faccia loro constare dell'ottenuto Regio Placito.

Venendo a notizia dei detti Economi generali o Subeconomi che alcuno siasi immesso di fatto nel possesso di un beneficio senza il Regio Placito ne informeranno il Procuratore generale per gli opportuni provvedimenti.

Ogni concessione di Regio Placito sarà dal Procuratore generale notificata al Prefetto ed all'Economo generale dei beneficj vacanti della Provincia, al Giudice del Mandamento ed al Sindaco del Comune in cui il beneficio è situato.

Art. 9. L'esazione dei diritti che in talune Province del Regno si sogliono pagare per la spedizione del Regio Placito o della Regia Cedola di nomina, si farà dai Subeconomi diocesani o di Mandamento nell'atto che i nuovi investiti d'un beneficio presenteranno loro o il Regio Placito o il Decreto di nomina Regia o Ministeriale o la Regia Cedola per essere immessi nel possesso delle temporalità del beneficio.

Tali diritti saranno dal Subeconomo versati semestralmente nella Cassa della Direzione del Tesoro della Provincia.

Art. 10. Al fine di ogni quadrimestre i Procuratori generali invieranno al Ministero di Grazia, Giustizia e dei Culti uno stato dei Rescritti o Decreti degli Ordinarj diocesani ai quali sia stato concesso o negato il *Placito*, con succinta indicazione del loro oggetto e delle clausole con cui il Placito sia stato concesso.

Torino, addì 26 luglio 1863.

Visto per ordine di S. M.

Il Guardasigilli Ministro Segretario di Stato di Grazia, Giustizia e dei Culti

G. PISANELLI.

---

h) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Visto l'articolo 18 dello Statuto;

Visto il Nostro Decreto in data del 26 luglio 1863, n. 1374, contenente le norme per l'uniforme esercizio del diritto del R. Placito in tutte le Provincie del Regno, escluse le Siciliane;

Digitized by Google

Preso parere dal Consiglio di Stato;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposta del Nostro Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato per gli Affari di Grazia e Giustizia e dei Culti;

Abbiamo decretato e decretiamo quanto segue:

Art. 1. Oltre i Rescritti o Decreti di cui è cenno nell'articolo 1. del regolamento in esecuzione del Decreto surriferito, saranno sottoposti al Regio Placito:

1. Tutti i Rescritti o Decreti degli Ordinari Diocesani, abbiano la denominazione di Patenti od altro, portanti nomina di Economi, Curati o Vicarii Spirituali;

2. Tutti indistintamente i Rescritti o Decreti degli Ordinari Diocesani che inchiudono disposizioni sovra i beni ecclesiastici in tutte le Provincie del Regno, escluse le Siciliane, quando non siano atti esecutivi di Provvisioni provenienti dall'estero muniti del Regio *Exequatur*.

Art. 2. Un'apposita Istruzione firmata d'ordine Nostro dal Nostro Ministro Guardasigilli darà ai Nostri Procuratori Generali presso le Corti d'Appello le norme opportune circa la concessione del Regio Placito ai suddetti Decreti o Rescritti.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Torino addì 12 luglio 1864.

Vittorio Emanuele.

G. Pisanelli.

---

i) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d' Italia.

Visto l'art. 7 del Regio Decreto 23 dicembre 1865, n. 2711, col quale fu definitivamente provveduto allo stabilimento dell'Economato generale dei beneficj vacanti nelle Provincie Siciliane;

Sulla proposizione del Nostro Guardasigilli, Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti;

Abbiamo decretato e decretiamo quanto segue:

Digitized by Google

ARTICOLO UNICO.

Il Regio Decreto del 12 luglio 1864, n. 1848, con cui è fatta un'aggiunta all'art. 1 del Regolamento sulla concessione del Regio Placito, viene esteso eziandio alle Provincie Siciliane.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia inserto nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Firenze, l'8 marzo 1866.

VITTORIO EMANUELE.

DE FALCO.

---

1) EUGENIO

Principe di Savoja-Carignano Luogotenente generale di S. M.

VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

In virtù dell'autorità a Noi delegata;

Sulla proposta del Ministro Segretario di Stato per gli Affari di Grazia e Giustizia e dei Culti;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

ART. 1. Coll'attuazione del presente Decreto cessano di avere effetto nelle Provincie italiane liberate dalla dominazione austriaca le Patenti Imperiali 5 novembre 1855 e 8 ottobre 1856, relative al Concordato 18 agosto 1855 stipulato dall'Impero d'Austria con la Santa Sede, ed alla giurisdizione dei Tribunali ecclesiastici in materia matrimoniale.

ART. 2. Le leggi ed i Regolamenti abrogati nelle dette Provincie per effetto di quelle Patenti sono richiamati in vigore.

ART. 3. Tutte le cause in materia matrimoniale non definite con sentenze passate in giudicato all'attuazione del presente Decreto, saranno rimesse ai Tribunali civili competenti in quel grado di istanza in cui si troveranno.

ART. 4. Il presente Decreto ha vigore dal giorno dell'attuazione del Reale Decreto 19 luglio corrente, n.° 3065; sull'intitolazione e pubblicazione degli atti del Governo.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia

Digitized by Google

inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Firenze addì 28 luglio 1866.

EUGENIO DI SAVOJA.

BORGATTI.

---

m) EUGENIO

Principe di Savoja-Carignano Luogotenente generale di S. M.

VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

In virtù dell'autorità a Noi delegata;

Veduta la legge del 28 giugno 1866, n.º 2987, colla quale il Governo del Re ebbe facoltà di pubblicare ed eseguire come legge le disposizioni già votate dalla Camera elettiva sulle Corporazioni religiose e sull'asse ecclesiastico;

Udito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposta del Nostro Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato per gli Affari di Grazia, Giustizia e dei Culti, di concerto col Ministro delle Finanze;

Abbiamo decretato e decretiamo:

ART. 1. Non sono più riconosciuti nello Stato gli ordini, le Corporazioni e le Congregazioni religiose regolari e secolari, ed i Conservatori e Ritiri, i quali importino vita comune ed abbiano carattere ecclesiastico.

Le case e gli stabilimenti appartenenti agli Ordini, alle Corporazioni, alle Congregazioni ed ai Conservatori e Ritiri anzidetti sono soppressi.

ART. 2. I membri degli Ordini, delle Corporazioni e Congregazioni religiose, Conservatori e Ritiri godranno, dal giorno della pubblicazione della presente legge, del pieno esercizio di tutti i diritti civili e politici.

ART. 3. Ai religiosi ed alle religiose, i quali prima del 18 gennaio 1864 avessero fatta nello Stato regolare professione di voti solenni e perpetui, e che, alla pubblicazione di questa legge appartengono a Case religiose esistenti nel regno, è concesso un annuo assegnamento:

1°. Pei religiosi sacerdoti e per le religiose coriste di Ordini possidenti di lire 600, se nel giorno della pubblicazione della presente legge hanno 60 anni compiti,

Digitized by Google

lire 480 se hanno da 40 a 60 anni,
lire 360 se hanno meno di 40 anni;

2.° Pei laici e converse di Ordini possidenti, di
lire 300 da 60 anni in su,
lire 240 da 40 ai 60 anni,
lire 200 se hanno meno di 40 anni;

3.° Pei religiosi sacerdoti e per le religiose coriste di Ordini mendicanti, di lire 250;

4.° Pe laici e converse di ordini mendicanti, di
lire 144 dall'età dei 60 anni in su,
lire 96 se hanno meno di 60 anni.

Ai religiosi e alle religiose, che prima del 18 gennaio 1864 avessero fatta nello Stato regolare professione di voti solenni e temporanei, e che sino alla pubblicazione di questa legge hanno continuato e continuano ad appartenere a Case religiose esistenti nel Regno, è concesso l'annuo assegnamento attribuito ai laici e converse nei numeri 2 e 4 secondo la natura dell'Ordine.

Agl'inservienti e alle inservienti addetti da un decennio ad un Convento esistente nel Regno sarà accordato per una sola volta un sussidio di lire 100; a quelli che vi sono addetti da un tempo minore, ma anteriormente al 18 gennaio 1864, un sussidio di lire 50.

Art. 4. I religiosi degli ordini possidenti che all'epoca dell'attuazione di questa legge giustificassero di essere colpiti da grave ed insanabile infermità, che impedisca loro ogni occupazione avranno diritto al massimo della pensione stabilita a seconda delle distinzioni fatte nei numeri 1 e 2 del precedente articolo.

Quelli degli Ordini mendicanti nelle stesse circostanze avranno diritto ad una pensione annua di lire 400.

Art. 5. Alle monache contemplate nell'articolo 3, le quali all'epoca della loro professione religiosa avessero portato una dote al Monastero, è concesso di sciegliere tra l'assegno anzidetto ed una pensione vitalizia regolata sul capitale pagato in ragione della loro età a norma della tabella *A* unita alla presente legge e vista d'ordine Nostro dal Ministro Guardasigilli predetto.

Alle monache, che hanno fatto la loro regolare professione dopo il 18 gennaio 1864, sarà restituita la dote, quando sia stata incorporata nel patrimonio della Casa.

Digitized by Google

Art. 6. Alle monache, che ne faranno espressa ed individuale domanda fra tre mesi dalla pubblicazione di questa legge, è fatta facoltà di continuare a vivere nella casa od in una parte della medesima che verrà loro assegnata dal Governo.

Nondimeno quando siano ridotte al numero di sei, potranno venire concentrate in altra Casa.

Potrà anche il Governo per esigenze di ordine o di servizio pubblico operare in ogni tempo con Decreto Reale, previo parere del Consiglio di Stato, il detto concentramento.

Art. 7. Le pensioni, di cui all'articolo 3, decorreranno dal giorno della presa di possesso dei chiostri, la quale non potrà essere ritardata oltre il 31 dicembre 1866.

Qualora la rendita del fondo per il culto non fosse sufficiente a soddisfare immediatamente a tutti i pesi portati dai numeri 1 e 2 dell'articolo 28, l'amministrazione del fondo per il culto è autorizzata, per la somma deficiente, a contrarre un prestito da rimborsarsi con gli avanzi che si verranno d'anno in anno verificando.

Art. 8. Qualora i membri delle Corporazioni soppresse conseguano qualche ufficio che porti aggravio sul bilancio dei Comuni, delle Provincie, dello Stato o del fondo per il culto, o i religiosi ottengano un beneficio od un assegno per l'esercizio di culto; la pensione sarà diminuita di una somma uguale alla metà dell'assegnamento nuovo, durante l'ufficio.

Art. 9. Restano ferme le pensioni già definitivamente attribuite ai religiosi e alle religiose in esecuzione delle leggi di soppressione emanate in alcune Provincie del Regno; quelle non assegnate definitivamente saranno regolate dalle leggi anteriori. Tuttavia i membri di Case religiose già soppresse, quando la loro pensione raggiunga il massimo stabilito da questa legge, non avranno diritto agli aumenti concessi dalle leggi anteriori ogni qualvolta il caso che dà luogo all'aumento si verifichi sotto l'impero della legge presente.

Art. 10. Le pensioni concesse da questa e dalle precedenti leggi di soppressione non potranno essere riscosse da coloro che dimorano fuori il territorio dello Stato senza l'assentimento del Governo.

Le rate scadute durante la dimora all'estero si devolveranno al fondo per il culto.

Art. 11. Salve le eccezioni contenute nei seguenti articoli, tutti i beni di qualunque specie appartenenti alle Corporazioni soppresse dalla presente

Digitized by Google

legge e dalle precedenti, o ad alcun titolare delle medesime, sono devoluti al Demanio dello Stato coll'obbligo d'inscrivere a favore del fondo per il culto, con effetto dal giorno della presa di possesso, una rendita 5 per cento uguale alla rendita accertata e sottoposta al pagamento della tassa di manomorta, fatta deduzione del 5 per cento per ispese d'amministrazione.

I beni mobili di qualsiasi altro ente morale ecclesiastico, eccettuati quelli appartenenti ai benefici parrocchiali e alle chiese ricettizie, saranno pure convertiti per opera dello Stato, mediante iscrizione in favore degli enti morali, cui i beni appartengono, in una rendita 5 per cento, eguale alla rendita accertata e sottoposta come sopra al pagamento della tassa di manomorta.

Se vi sieno beni, le cui rendite non sieno state denunziate e sieno sfuggite alla revisione degli agenti finanziari nell'applicazione della tassa di manomorta, ne sarà determinata la rendita con le norme stabilite dalla legge del 21 aprile 1862, quanto ai beni degli enti non soppressi, e mediante stima quanto ai beni delle Corporazioni soppresse.

Gli oneri inerenti ai beni, che non importino condominio, s'intenderanno trasferiti coi diritti e privilegi loro competenti sulla rendita come sopra iscritta.

Con legge speciale sarà provveduto al modo di alienazione dei beni trasferiti allo Stato per effetto della presente legge.

Art. 12. La presa di possesso sarà eseguita secondo le norme da stabilirsi in un regolamento approvato per Decreto Reale sopra proposta dei Ministri di Grazia, Giustizia e dei Culti, e delle Finanze.

Art. 13. I superiori ed amministratori delle Case religiose e delle Corporazioni e Congregazioni regolari e secolari e dei Conservatori e Ritiri e gli investiti ed amministratori degli altri enti morali dovranno denunziare al Delegato alla presa di possesso entro il termine di quindici giorni dalla pubblicazione della presente legge, la esistenza dell'ente e dei membri che a questo appartengono al momento della soppressione, indicando la data della professione o dell'assunzione in servizio e la età di ciascun membro e dovranno notificare tutti i beni stabili e mobili e tutti i crediti e debiti ad esso spettanti.

Dovranno altresì intervenire agli atti d'inventario e presentare tutti gli altri documenti, che saranno richiesti dagli agenti incaricati della esecuzione della presente legge.

Digitized by Google

Il rifiuto, il ritardo all' osservanza di questi obblighi, l' alteramento e la falsità delle indicazioni richieste, il trafugamento, la sottrazione o l' occultamento di qualunque oggetto o documento spettante alle Case religiose, Congregazioni od agli enti morali suindicati, sarà punito con una multa da lire 100 a lire 1000, a carico dei contravventori e dei complici, e colla perdita dell' assegnamento, della pensione, dell' usufrutto o della porzione di proprietà, che potesse spettare al contravventore medesimo, oltre alle altre pene stabilite dalle vigenti leggi.

Art. 14. Indipendentemente dalle denunzie indicate nel precedente articolo, gli agenti incaricati dell' esecuzione della legge potranno prendere possesso definitivo di tutti beni spettanti agli enti morali contemplati nella medesima, e dove non si potesse avere l' intervento del rappresentante dell' ente morale, vi sarà sostituito l' intervento del pretore o di un suo delegato, e in mancanza del medesimo, del sindaco o suo delegato.

Art. 15. Gli incaricati della presa di possesso sono riguardati come Agenti di una pubblica Amministrazione. L' attacco, la resistenza, gli oltraggi e le violenze usate contro di essi saranno puniti secondo i casi e nei termini delle leggi penali vigenti.

Art. 16. Sorgendo contestazioni sulla applicazione della legge presente o delle leggi precedenti a qualche corpo od ente morale o sulla devoluzione o divisione dei beni, il possesso di questi sarà sempre dato al Demanio fino a che non sia provveduto altrimenti, secondo i casi particolari, o dal Governo o dai Tribunali competenti.

Art. 17. Non saranno mantenuti gli affitti dei beni immobili devoluti al Demanio giusta l' articolo 11, se sieno stati fatti in frode. La frode si presume se il fitto sia inferiore di un quarto a quello risultante da perizia o da locazioni precedenti.

Non potrà essere opposto il pagamento di fitti anticipati, salvo che sia stato fatto in conformità della consuetudine locale.

Art. 18. Sono eccettuati dalla devoluzione al Demanio e dalla conversione:

1. Gli edifizi ad uso di culto che si conserveranno a questa destinazione, in un coi quadri, statue, mobili ed arredi sacri che vi si trovano;

2. Gli episcopii, i fabbricati dei seminari e gli edifizi inservienti ad abitazione degli investiti degli enti morali, cogli orti, giardini e cortili annessi, e gli edifizi inservienti ad abitazione delle religiose, finchè duri l' uso temporaneo a queste concesso;

Digitized by Google

3. I fabbricati dei conventi soppressi, pei quali è provvisto cogli articoli 20 e 21;

4. I beni delle cappellanie laicali e dei benefizi di patronato laicale o misto;

5. I mobili e gli effetti necessari all' uso personale di ciascun membro delle Corporazioni soppresse;

6. I libri, i manoscritti, i documenti scientifici, gli archivi, oggetti d'arte, mobili inservienti al culto, quadri, statue, arredi sacri che si troveranno negli edifizi appartenenti alle Corporazioni religiose soppresse, per la cui destinazione si provvede coll' articolo 24;

7. Gli edifizi colle loro adiacenze e coi mobili, dei quali è parola nell' articolo 33.

Nondimeno gli Agenti della pubblica Amministrazione prenderanno possesso, nel termine assegnato dall' art. 14, anche degli edifizi inservienti ad abitazione delle religiose e dei beni indicati ai numeri 3, 6 e 7 del presente articolo.

Art. 19. Ai Comuni, nei quali esistono le Case religiose soppresse, saranno devoluti tutti o quella parte dei beni mobili esistenti al tempo della consegna e tutta o parte della rendita pubblica iscritta a norma del precedente articolo 11 e corrispondente ai beni che, pei titoli legittimi, si trovino destinati alla cura degli infermi o alla pubblica istruzione elementare o secondaria.

Per ottenere siffatta devoluzione i Comuni dovranno farne domanda entro il termine di cinque anni dalla pubblicazione della presente legge e conservare la destinazione dei beni, o sostituirvene altra equivalente con approvazione governativa, sotto pena di decadenza a favore del fondo del culto; assumendo inoltre gli obblighi inerenti ai beni stessi ed il pagamento al fondo per il culto delle pensioni dovute ai membri delle Case o degli Stabilimenti soppressi in proporzione dei beni che loro pervengono.

Art. 20. I fabbricati dei conventi soppressi da questa e dalle precedenti leggi, quando sieno sgombri dai religiosi, saranno conceduti ai Comuni ed alle Provincie, purchè ne sia fatta dimanda entro il termine di un anno dalla pubblicazione di questa legge, e sia giustificato il bisogno e l' uso di scuole, di asili infantili, di ricoveri di mendicità, di ospedali o di altre opere di beneficenza e di pubblica utilità nel rapporto dei Comuni e delle Provincie.

Per le case destinate all' abitazione delle religiose secondo il disposto

Digitized by Google

dall'articolo 6, il termine per fare la domanda decorrerà dal giorno in cui le case saranno rimaste sgombre.

Tale concessione non avrà luogo per quei fabbricati che al giorno della pubblicazione di questa legge si trovassero occupati dallo Stato per pubblico servizio, o che potessero essere adattati a locali di custodia di carcerati.

Da questa concessione saranno sempre escluse quelle parti dei fabbricati che si trovano destinate ad uso produttivo di rendita. Potranno nondimeno i Comuni e le Provincie ottenere la concessione delle parti suddette qualora assumano l'obbligo di pagare la stessa rendita redimibile al 5 per cento.

Art. 21. Saranno definitivamente acquistati allo Stato, alle Provincie ed ai Comuni gli edifizi monastici destinati agli usi indicati nell'articolo precedente e già concessi in esecuzione delle leggi anteriori di soppressione.

Dal primo gennaio 1867 in poi non decorrerà ulteriore canone od affitto annuo che per dette concessioni si fosse stipulato, salvo gli altri obblighi assunti in occasione della concessione o inerenti agli edifizi concessi.

Art. 22. La rendita iscritta sul Gran Libro in corrispondenza ai beni delle Corporazioni soppresse in forza di questa legge, che, dato il caso di soppressione, siano soggetti per espressa condizione, a riversibilità in favore dei privati, o a devoluzione in favore dei Comuni od altri enti morali che non siano ecclesiastici, sarà consegnata agli aventi diritto, ritenendo sulla medesima quella parte proporzionale de' pesi, oneri e passività di ogni specie, cui i beni erano soggetti, e delle pensioni vitalizie ai membri delle Corporazioni religiose.

A misura che cesseranno le pensioni anzidette sarà gradatamente aumentata di una somma equivalente la prestazione della suindicata rendita netta. Saranno inoltre gli aventi diritto a cui favore si effettua la devoluzione, tenuti al pagamento dei debiti quantitativi esistenti a carico dell'ente morale nella proporzione della rendita che loro perviene, capitalizzata alla ragione del cento per cinque.

In nessun caso potrà la riversibilità o devoluzione aver luogo pei beni, i quali sono devoluti ai Comuni pel disposto dell'articolo 19.

Art. 23. I diritti di devoluzione o di riversibilità riservati da questa o dalle precedenti leggi di soppressione, e quelli che siansi già verificati per cause diverse dalla presente legge, dovranno farsi valere, sotto pena di decadenza, entro il termine di cinque anni dalla pubblicazione della presente legge.

Art. 24. I libri e manoscritti, i documenti scientifici, gli archivi, i

Digitized by Google

monumenti, gli oggetti d'arte o preziosi per antichità che si troveranno negli edifici appartenenti alle Case religiose e agli altri enti morali colpiti da questa o da precedenti leggi di soppressione, si devolveranno a pubbliche biblioteche od a musei nelle rispettive Provincie, mediante decreto del Ministro dei Culti, previi gli accordi col Ministro della pubblica Istruzione.

I quadri, le statue, gli arredi e mobili inservienti al culto saranno conservati all'uso delle chiese ove si trovano.

Art. 25. Il fondo per il culto, è costituito dalle rendite e dai beni, che gli sono attribuiti da questa legge, e dalla rendita e dai beni in virtù di leggi preesistenti già devoluti alla Cassa ecclesiastica o assegnati in genere per servizio o spese di culto.

Art. 26. Il fondo anzidetto sarà amministrato, sotto la dipendenza del Ministro di Grazia e Giustizia, da un Direttore assistito da un Consiglio d'Amministrazione, nominati tutti per Decreto Reale.

Una Commissione di vigilanza composta di tre Senatori e di tre Deputati, eletti ogni anno dalle rispettive Camere, e di tre membri nominati, sopra proposta del Ministro dei Culti, dal Re, che ne designerà pure il presidente, avrà l'alta ispezione delle operazioni concernenti il fondo per il culto e sulle medesime rassegnerà annualmente al Re una relazione, che verrà distribuita al Parlamento.

A questa Commissione dovranno essere presentati il bilancio preventivo, i resoconti annuali dell'amministrazione del fondo per il culto, lo stato delle pensioni liquidate e di quelle esistenti o cessate nel corso dell'anno, e un notamento degli edifici e delle rendite pubbliche, che saranno passati ai Comuni, alle Provincie od agli altri aventi diritto da questa legge.

Art. 27. L'amministrazione del fondo per il culto dovrà sorvegliare alla presa di possesso, e provvedere alla liquidazione ed al pagamento delle pensioni e degli assegnamenti concessi colla legge presente ed al riparto ed alla consegna della rendita e dei beni, alla conservazione e restituzione dei mobili ed immobili, il cui usufrutto è concesso agli odierni investiti di enti morali soppressi.

Art. 28. Saranno pagati a carico del fondo per il culto nell'ordine sotto indicato e nella misura dei fondi disponibili:

1. Gli oneri inerenti ai beni passati al Demanio e trasferiti sulla rendita pubblica a norma dell'art. 11, e quelli incombenti alla Cassa ecclesiastica;

2. Le pensioni dei membri degli Ordini e delle Corporazioni religiose a termini di questa e delle precedenti leggi di soppressione;

Digitized by Google

3. Tutti gli oneri che gravano il Bilancio dello Stato per spese del culto cattolico;

4. Un supplemento di assegno ai parrochi che, compresi i prodotti casuali calcolati sulla media di un triennio, avessero un reddito minore di lire 800 annue. Le parrocchie che conterranno meno di 200 abitanti, quando non concorrano gravi circostanze di luoghi o di comunicazioni, potranno essere escluse in tutto o in parte dal supplemento anzidetto;

5. I pesi che le diverse leggi del Regno pongono a carico delle Provincie e dei Comuni per ispese di culto, in quanto non derivino da diritto di patronato, da contratti bilaterali o non siano il corrispettivo o la condizione di concessioni fatte dal Governo da un corpo o ente morale o da privati.

Art. 29. Non saranno riconosciuti i debiti, gli oneri e qualsiasi altra passività, se non siano stati contratti secondo le leggi ed i regolamenti vigenti in ciascun luogo e per ciascun corpo od ente morale soppresso, e se i relativi titoli non abbiano acquistato data certa prima del 18 gennaio 1864, a meno che non fosse provato che le somme mutuate vennero rivolte a vantaggio del patrimonio della Corporazione soppressa.

Si eccettuano i debiti per somministrazioni dell'ultimo anno, in quanto siano verisimili e corrispondenti ai bisogni o all'annua rendita di ciascun corpo od ente morale, e risultino o dai registri del corpo od ente morale medesimo, o dai libri dei negozianti o somministratori.

Questi ultimi debiti dovranno essere denunziati all'Autorità delegata per la presa di possesso dei beni entro sei mesi dalla pubblicazione di questa legge, altrimenti rimarranno estinti.

Art. 30. Pel pagamento dei debiti degli oneri, e di qualsiasi altra passività degli enti e corpi morali soppressi, il fondo per il culto, le Provincie e i Comuni non saranno tenuti ad un ammontare maggiore di quello risultante o dalla rendita netta accertata definitivamente nella presa di possesso, o dal capitale formato dal cento per cinque della rendita medesima.

Art. 31. Sarà imposta sugli enti e corpi morali ecclesiastici conservati e sopra i beni od assegnamenti degli odierni investiti di enti soppressi una quota di concorso a favore del fondo pel culto nelle proporzioni seguenti:

1. Benefizi parrocchiali, sovra il reddito netto di qualunque specie o provenienza eccedente le lire 2,000, in ragione del 5 per cento fino alle lire 5,000; in ragione del 12 per cento dalle lire 5,000 fino a lire 10,000, ed in ragione del 20 per cento sopra ogni reddito netto maggiore;

Digitized by Google

2. Seminari e fabbricerie, sopra il reddito netto eccedente le lire 10,000 in ragione del 5 per cento; dalle lire 15,000 fino alle lire 25,000 del 10 per cento; e finalmente in ragione del 15 per cento per ogni reddito maggiore;

3. Arcivescovadi e vescovadi, in ragione del terzo del reddito netto sopra la somma eccedente le lire 10,000; in ragione della metà sopra somma eccedente le lire 20,000; in ragione dei due terzi sopra la somma eccedente le lire 30,000; e del totale eccedente le lire 60,000;

4. Abbazie, benefizi canonicali e semplici, opere di esercizi spirituali, santuari e qualunque altro benefizio o stabilimento di natura ecclesiastica od inserviente al culto non compreso nei paragrafi precedenti, sopra il reddito netto, di qualunque specie, o provenienza, eccedente le lire 1,000, nella proporzione indicata al n. 1 di questo articolo.

Per la liquidazione, lo stabilimento e la riscossione della quota di concorso saranno seguite le basi, i modi e le norme delle leggi e dei Regolamenti relativi alla tassa di manomorta. Oltre le deduzioni ivi determinate, non se ne ammetterà altra che quella della tassa di manomorta. [1]

Art. 32. I beni immobili che gli enti morali riconosciuti dalla presente legge potranno acquistare secondo le norme della legge 5 giugno 1850, n. 1037, o per esazione di crediti nei casi di espropriazione forzata, e quelli che cessassero di essere destinati a taluno degli usi contemplati nell'art. 18, saranno convertiti in rendita pubblica a norma dell'art. 11.

Art. 33. Sarà provveduto dal Governo alla conservazione degli edifizi colle loro adiacenze, biblioteche, archivi oggetti di arte, strumenti scientifici e simili delle Badie di Montecassino, della Cava dei Tirreni, di S. Martino della Scala, di Monreale, della Certosa presso Pavia e di altri simili stabilimenti ecclesiastici distinti per la monumentale importanza e pel complesso dei tesori artistici e letterari.

La spesa relativa sarà a carico del fondo del culto.

Art. 34. Le disposizioni della legge 10 agosto 1862, n. 743, continueranno ad essere eseguite nelle Provincie Siciliane. Le relative operazioni di censuazione saranno proseguite nell'interesse, ed in confronto del Demanio.

Art. 35. A ciascun Comune è concesso il quarto della rendita iscritta

---

[1] L'art. 6 del R. Decreto 4 novembre 1863 n. 3346 esentò dalla quota di concorso le case o porzioni di case che servono di abitazione ai parroci e loro coadiutori.

Digitized by Google

e corrispondente ai beni delle Corporazioni religiose soppresse dalla presente e dalle leggi precedenti nel Comune medesimo, dedotti gli oneri e le passività gravitanti sulla rendita stessa. I Comuni saranno obbligati, sotto pena di decadenza in favore del fondo per il culto, ad impiegare il quarto anzidetto in opere di pubblica utilità, e specialmente nella pubblica istruzione.

Questo quarto sarà dato ai Comuni a misura che estinguendosi le pensioni, e pagato il debito che il fondo del culto avesse contratto ai termini dell' art. 7, si andrà verificando un avanzo delle rendite del fondo stesso destinato al pagamento delle pensioni ai religiosi.

Ai Comuni di Sicilia sarà dato questo quarto dal primo gennaio 1867 coll' obbligo però di pagare il quarto delle pensioni dovute ai religiosi dell' isola, e colla devoluzione a vantaggio dei Comuni stessi di quanto risulterà per la cessazione delle pensioni.

Le altre tre parti dell' avanzo che si andrà verificando nelle rendite del fondo per il culto collo estinguersi delle pensioni, e dopo pagato il debito che fosse stato contratto ai termini dell' art. 7, saranno devolute allo Stato.

Dalla concessione del quarto saranno eccettuate le rendite delle Case religiose contemplate nell' art. 33, i di cui edifizi devono essere conservati a spese del fondo per il culto.

Art. 36. Rimangono estinti i crediti appartenenti alle Corporazioni religiose soppresse, che vennero posti a carico dello Stato in disgravio dei Comuni Siciliani col Decreto prodittatoriale 17 ottobre 1860, richiamato col Reale Decreto del 29 aprile 1863, n. 1223.

Questi crediti non saranno computati in ogni caso di devoluzione o di riparto che sia stabilito da questa legge.

Art. 37. La Cassa ecclesiastica verrà soppressa alla pubblicazione di questa legge.

Gl' impiegati addetti alla medesima conserveranno i diritti loro attribuiti dalle leggi d' istituzione della Cassa ecclesiastica e godranno, a carico del fondo per il culto, delle disposizioni transitorie contenute negli art. 13, 14 e 15 della legge sulle disponibilità ed aspettative dell' 11 ottobre 1863, num. 1500.

L' anno di favore indicato nell' art. 13 di detta legge decorrerà dalla pubblicazione della presente.

Saranno però tenuti detti impiegati a prestare servizio presso gli uffici, ai quali fossero applicati dal Governo sotto pena della perdita della qualità di impiegati e dello stipendio.

Digitized by Google

Finchè dura la loro applicazione a qualche ufficio percepiranno il loro stipendio attuale.

Art. 38. Sono mantenuti nelle antiche Provincie la legge 29 maggio 1855, n. 878, nelle Marche il Decreto 3 gennaio 1861, n. 705, nell' Umbria il Decreto 11 dicembre 1860, n. 168, e nelle Provincie napoletane il Decreto 17 febbraio 1861, nelle disposizioni che non sono contrarie alla presente legge.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Firenze addì 7 luglio 1866.

Eugenio di Savoja.

Borgatti.

Scialoja.

Tabella A. *(Pensioni vitalizie, articolo 5).*

Età fino a 30 anni, 6 per cento — da 30 a 35, 6 1|2 per cento — da 35 a 40, 7 per cento — da 40 a 45, 7 1|2 per cento — da 45 a 50, 8 1|2 per cento — da 50 a 55, 9 1|2 per cento — da 55 a 60, 10 1|2 per cento — da 60 a 65, 12 1|2 per cento — da 65 a 70, 16 per cento — da 70 a 75, 22 per cento — da 75 a 80 ed oltre, 28 per cento.

Visto d'ordine di S. A. R.

Il Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti

Borgatti.

---

n) VITTORIO EMANUELE

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Non sono più riconosciuti come enti morali:

1. I capitoli delle chiese collegiate, le chiese ricettizie, le comunie e le *cappellanie* corali, salvo, per quelle tra esse che abbiano cure d'anime, un solo beneficio curato od una quota *curata* di massa per congrua parrocchiale;

Digitized by Google

2. I canonicati, i benefizi e le cappellanie di patronato regio e laicale de' capitoli delle chiese cattedrali;

3. Le abbazie ed i priorati di natura abbaziale;

4. I benefizi ai quali, per la loro fondazione, non sia annessa cura d'anime attuale, o l'obbligazione principale permanente di coadiuavare al parroco nell'esercizio della cura;

5. Le prelature e cappellanie ecclesiastiche, o laicali;

6. Le istituzioni con carattere di perpetuità, che sotto qualsivoglia denominazione o titolo sono generalmente qualificate come fondazioni o legati pii per oggetto di culto, quand'anche non erette in titolo ecclesiastico, ad eccezione delle fabbricerie, od opere destinate alla conservazione dei monumenti ed edifizi sacri che si conserveranno al culto. Gli istituti di natura mista saranno conservati per quella parte dei redditi e del patrimonio che, giusta l'articolo 2 della legge 3 agosto 1862, n. 753, doveva essere distintamente amministrata, salvo quanto alle confraternite quelio che sarà con altra legge apposita ordinato, non differito intanto il richiamo delle medesime alla sorveglianza dell'autorità civile.

La designazione tassativa delle opere che si vogliono mantenere perchè destinate alla conservazione di monumenti, e la designazione degli edifizi sacri da conservarsi al culto, saranno fatte con Decreto Reale da pubblicarsi entro un anno dalla promulgazione della presente legge.

Art. 2. Tutti i beni di qualunque specie, appartenenti agli anzidetti enti morali soppressi, sono devoluti al Demanio dello Stato sotto le eccezioni e riserve infra espresse:

Quanto ai beni stabili, il Governo, salvo il disposto dell'art. 21, inscriverà a favore del fondo del culto, con effetto dal giorno della presa di possesso, una rendita del 5 per cento, uguale alla rendita dei medesimi accertata e sottoposta alla tassa di mano-morta, fatta deduzione del 5 per cento per spese d'amministrazione. Per le Provincie Venete e la Mantovana la rendita da inscriversi corrisponderà a quella accertata per gli effetti dell'*equivalente d' imposta* a termini del Regio Decreto 4 novembre 1866, n. 2346.

Quanto ai canoni, censi, livelli, decime ed altre annue prestazioni, provenienti dal patrimonio delle corporazioni religiose e degli altri enti morali soppressi dalla legge 7 luglio 1866 e della presente, il Demanio le assegnerà al fondo del culto, ritenendone la amministrazione per conto del medesimo: rimane per conseguenza abrogato l'obbligo della iscrizione della relativa rendita, imposto dall'articolo 11 delle legge 7 luglio 1866.

Digitized by Google

I canoni, censi, livelli, decime ed altre annue prestazioni, appartenenti agli enti morali non soppressi, seguiteranno a far parte delle rispettive dotazioni a titolo di assegno.

Cessato l'assegnamento agli odierni partecipanti delle chiese ricettizie e delle comunie con cura d'anime, la rendita inscritta come sopra, e i loro canoni, censi, livelli e decime assegnate al fondo del culto passeranno ai Comuni in cui esistono le dette chiese, con l'obbligo ai medesimi di dotare le fabbricerie parrocchiali e di costituire il supplemento di assegno ai parroci di cui è parola nel numero 4 dell'articolo 28 della legge del 7 luglio 1866.

Art. 3. Gli odierni investiti per legale provvista degli enti morali non più riconosciuti a termini dell'articolo primo, gli odierni partecipanti delle chiese ricettizie, delle comunie e delle cappellenie corali, che sieno nel possesso della partecipazione, riceveranno, vita durante e dal dì della pubblicazione di questa legge, dai patroni se trattasi di benefizi o cappellanie di patronato laicale, e negli altri casi dal fondo del culto, un assegnamento annuo corrispondente alla rendita netta della dotazione ordinaria, purchè continuino ad adempiere gli obblighi annessi a quegli enti.

L'assegnamento anzidetto non potrà mai essere accresciuto, nemmeno per titolo di partecipazione alla massa comune, per la mancanza o la morte di alcuno tra i membri di un capitolo, e cessarà se l'investito venga provveduto di un altro benefizio, o si verifichi qualunque altra causa di decadenza.

Quando l'odierno investito abbia diritto di abitazione in una casa che faccia parte della dotazione dell'ente ecclesiastico soppresso, continuerà ad usarne.

Art. 4. Salvo le eccezioni di cui all'articolo 5, i diritti di patronato, di devoluzione o di riversibilità non potranno, quanto agli stabili, farsi valere fuorchè sulla relativa rendita inscritta.

I diritti suaccennati, sopra qualunque sostanza mobiliare od immobiliare devoluta al Demanio, dovranno essere nelle forme legittime e sotto pena di decadenza esercitati entro il termine di cinque anni dalla pubblicazione della presente legge, salvo gli effetti delle leggi anteriori quanto ai diritti già verificati in virtù delle medesime.

I privilegi e le ipoteche lagittimamente inscritte sopra i beni immobili devoluti al Demanio dello Stato in forza della legge 7 luglio 1866 o della presente, conserveranno il loro effetto.

Digitized by Google

Però si dovrà nell'iscrizione nel Gran Libro del Debito pubblico della rendita al fondo del culto, od all'ente ecclesiastico rispettivamente, fare la deduzione della somma corrispondente agli interessi del credito ipotecario inscritto.

I privilegi e le ipoteche inscritti per guarantire l'adempimento degli oneri annessi alla fondazione s'intenderanno di pien diritto cessare da ogni effetto.

Art. 5. I patroni laicali dei benefizi di cui all'articolo 1. potranno rivendicare i beni costituenti la dotazione, con che nel termine di un anno dalla promulgazione della presente legge, con atto regolare, esente da tassa di registro, ne facciano dichiarazione, paghino contemporaneamente un quarto del 30 per cento del valore dei beni medesimi calcolato senza detrazione dei pesi, salvo l'adempimento dei medesimi, sì e come di diritto, e si obblighino di pagare in tre rate eguali annue gli altri tre quarti cogli interessi, salvo, nei rapporti cogli investiti, e durante l'usufrutto, l'effetto dell'art. 507 del Codice civile.

Qualora il patronato fosse misto, ridotto alla metà il 30 per cento di cui sopra, il patrono laicale dovrà inoltre pagare negli stessi modi e termini una somma eguale alla metà dei beni depurati dai pesi annessi al benefizio.

Se il patronato attivo si trovasse separato dal passivo, i vantaggi loro accordati colla presente legge saranno tra essi divisi.

I beni delle prelature e delle cappellanie, di cui al numero 5 dell'articolo 1, delle fondazioni e legati pii ad oggetto di culto, di cui al numero 6, s'intenderanno, per effetto della presente legge, svincolati, salvo l'adempimento dei pesi, sì e come di diritto, e mediante pagamento, nei modi e termini sopra dichiarati, della doppia tassa di successione fra estranei, sotto pena, in difetto di decadenza.

Art. 6. I canonicati delle chiese cattedrali non saranno provvisti oltre al numero di dodici, compreso il beneficio parrocchiale e le dignità od uffici capitolari.

Le cappellanie e gli altri benefizi di dette chiese non saranno provvisti oltre al numero di sei.

Quanto alle mense vescovili, le rendite ed altre temporalità dei vescovadi rimasti o che si lascieranno vacanti, continueranno ad essere devoluti agli economati, i quali dovranno principalmente erogarle, come ogni altro provento, a migliorare le condizioni dei parrocchi e sacerdoti bisognosi,

Digitized by Google

alle spese di culto e di ristauro delle chiese povere, e ad altri usi di carità, giusta le disposizioni del Regio Decreto 26 settembre 1860, n. 4314.

I conti di queste erogazioni saranno annualmente presentati al parlamento in un col bilancio del Ministero di Grazia, Giustizia e Culti.

Art. 7. I beni immobili, già passati al Demanio per effetto della legge 7 luglio 1866, e quelli trasferitigli in virtù della presente legge, saranno amministrati ed alienati dall'Amministrazione demaniale sotto la immediata sorveglianza di una Commissione istituita per ogni Provincia del Regno, e mediante l'osservazione delle prescrizioni infra espresse.

La Commissione provinciale delibera sui contratti di mezzadria, affittamenti e alienazioni; sulla divisione in lotti e sopra ogni altro incidente che riguardi l'amministrazione e le alienazioni. Il Direttore demaniale avrà l'amministrazione di fatto e la esecuzione delle deliberazioni della Commissione provinciale.

Art. 8. La Commissione provinciale sarà composta del Prefetto, che ne sarà il presidente, del Procuratore del Re presso il Tribunale del capoluogo della Provincia, del Direttore del Demanio o di un suo delegato, di di due cittadini eletti, ogni due anni, dal Consiglio provinciale anche fuori del suo seno.

Una Commissione centrale di sindacato, composta di un Consigliere di Stato, di un Consigliere della Corte dei conti, del Direttore generale del Demanio e Tasse, del Direttore del fondo pel culto, e di altri due membri nominati per Decreto Reale, presieduta dal Ministro delle Finanze, sopraintenderà all'amministrazione e vigilerà all'andamento delle alienazioni nel modo infra espresso e secondo le norme che verranno stabilite per Regolamento da approvarsi con Regio Decreto.

Essa presenterà al Parlamento una relazione annuale sull'andamento dell'amministrazione e delle alienazioni anzidette, la quale relazione sarà esaminata dalla Commissione del bilancio.

Art. 9. I beni saranno divisi in piccoli lotti, per quanto sia possibile, tenuto conto degli interessi economici, delle condizioni agrarie e delle circostanze locali.

Art. 10. Le alienazioni avranno luogo mediante pubblici incanti coll'assistenza di uno dei membri della Commissione provinciale.

Il prezzo su cui si aprirà la gara sarà determinato dalla media aritmetica, fra il contributo principale fondiario moltiplicato per sette e capitalizzato in ragione di cento per ogni cinque; la rendita accertata e sottoposta

Digitized by Google

alla tassa di manomorta od equivalente l'imposta, moltiplicata per venti, con l'aumento del dieci per cento; ed il fitto più elevato dell'ultimo decennio, depurato dalle imposte, moltiplicato per venti, se i beni si trovino attualmente o sieno stati locati in detto periodo di tempo.

Non si farà luogo a perizia diretta se non nei casi in cui la detta Commissione, con deliberazione motivata, ne dichiari la necessità.

Art. 11. Sarà ammesso a concorrere chi provi avere depositato in qualunque cassa dello Stato, in valore che sarà specificato all'articolo 17, il decimo del prezzo determinato a norma dell'articolo precedente.

Art. 12. Andato deserto il primo incanto, l'Amministrazione demaniale procederà coll'assistenza di un membro della Commissione provinciale, ad un secondo incanto mediante schede segrete. Le offerte a schede segrete saranno presentate col certificato del seguìto deposito del decimo del prezzo, e secondo l'articolo precedente saranno dissuggellate in pubblico nel giorno prefissato dagli avvisi. L'aggiudicazione sarà proclamata in favore di colui, la offerta del quale superi le altre e sia per lo meno eguale al prezzo prestabilito per gli incanti.

Se nemmeno questo secondo esperimento abbia ottenuto risultato, si potranno aprire nuovi incanti con ribasso del prezzo, purchè il provvedimento e la misura del ribasso sieno deliberati a voti unanimi dalla Commissione provinciale. Vi sarà bisogno dell'approvazione della Commissione centrale se la deliberazione della Commissione provinciale sia stata presa a semplice maggioranza.

Non si farà mai luogo ad alienazione per trattative private.

Art. 13. Proclamata l'aggiudicazione, l'acquirente dovrà, entro dieci giorni, versare in una cassa dello Stato la differenza fra il decimo del prezzo di aggiudicazione, oltre le spese e tasse di trasporto, di trascrizione e d'iscrizione ipotecaria indicate negli avvisi d'asta; e se abbia fatto il deposito in titoli del debito pubblico, dovrà inoltre convertirlo in valori indicati all'articolo 17.

Entro il periodo dei dieci giorni anzidetti, la Commissione dovrà esaminare ed approvare, ove ne sia il caso, l'atto di aggiudicazione.

Entro otto giorni dalla presentazione dell'attestato della Tesoreria, comprovante l'effettuato versamento, il Prefetto rilascierà all'acquirente un estratto del processo verbale d'aggiudicazione relativo al lotto acquistato, da esservi almeno sommariamente descritto; farà a piedi dell'estratto menzione dell'approvazione data dalla Commissione e lo munirà di una sua ordinanza esecutiva.

Digitized by Google

Questo estratto, firmato dal Prefetto, munito del sigillo della Prefettura, avrà forza di titolo autentico ed esecutivo della compra-vendita, in virtù del quale si procederà alla presa di possesso, alla voltura catastale ed alla trascrizione.

Se saranno trascorsi trenta giorni senza che l'aggiudicatario abbia adempiuto a quanto è prescritto nel presente articolo, si procederà a nuovi incanti del fondo, a rischio e spese dell'aggiudicatario, il quale perderà l'eseguito deposito e sarà inoltre tenuto al risarcimento dei danni.

Art. 14. Gli altri nove decimi del prezzo saranno pagati, a rate eguali, in anni 18 con l'interesse scalare del 6 per cento.

Il valore delle cose mobili poste nel fondo per il servizio e la coltivazione del medesimo, a senso dell'articolo 413 del Codice civile, dovrà essere pagato congiuntamente al primo decimo del prezzo.

I boschi di alto fusto non potranno essere tagliati, nè in tutto nè in parte, finchè l'aggiudicatario non ne abbia pagato l'intiero prezzo, od una parte di esso corrispondente al valore del taglio; o non abbia previamente fornita all'Agente del Demanio idonea garanzia del pagamento, uniformandosi in ogni caso alle disposizioni delle leggi forestali.

Sarà fatto l'abbuono del 7 per cento sulle rate che si anticipano a saldo del prezzo all'atto del pagamento del primo decimo, e l'abbuono del 3 per cento a chi anticipasse le rate successive entro due anni dal giorno dell'aggiudicazione.

Art. 15. La ipoteca legale competente al Demanio pei fondi venduti in virtù dell'articolo 1969 del Codice civile, sarà inscritta d'ufficio dal Conservatore delle ipoteche a senso dell'articolo 1985 dello stesso Codice, sulla presentazione che sarà fatta, a cura del Prefetto, dello estratto del verbale di aggiudicazione, di cui è parola nell'articolo 13.

Gli articoli 20 e 22 della legge sul credito fondiario del 14 giugno 1866 saranno applicabili contro i debitori morosi per la riscossione degli interessi, o di tutto o di parte del prezzo.

Art. 16. Resta mantenuta per la Provincia di Sicilia, e pei beni ai quali si riferisce, la legge 10 agosto 1862, n. 743.

Art. 17. È fatta facoltà al Governo di emettere, nelle epoche e nei modi che crederà più opportuni, colle norme che verranno stabilite per Regio Decreto, tanti titoli fruttiferi al 5 per cento, quanti valgano a far entrare nelle casse dello Stato la somma effettiva di 400 milioni.

Questi titoli saranno accettati al valore nominale in conto di prezzo

Digitized by Google

sull'acquisto dei beni da vendersi in esecuzione della presente legge, ed annullati man mano che saranno ritirati.

Art. 18. Una tassa straordinaria è imposta sul patrimonio ecclesiastico, escluse le parrocchie, e ad eccezione dei beni di cui nell'ultimo capoverso dell'articolo 5, nel caso e sotto le condizioni ivi espresse. Questa tassa sarà nella misura del 30 per cento, e verrà riscossa nei modi seguenti:

a) Sul patrimonio rappresentato dal fondo del culto sarà cancellato il 30 per cento della rendita già intestata al medesimo in esecuzione delle precedenti leggi di soppressione; sarà inscritto il 30 per cento di meno della rendita di cui dovrebbesi fare la inscrizione in virtù di dette leggi e della presente; e da ultimo sul 70 per cento che rimarrebbe da assegnare, si inscriverà in meno tanta rendita, quanta corrisponda al 30 per cento del valore dei canoni, censi, livelli, decime ed altre annue prestazioni, applicate dal Demanio al fondo del culto, sui quali cespiti non si farà prelevazione diretta;

b) Sul patrimonio degli enti morali ecclesiastici non soppressi si riterrà, inscrivendolo in meno, il 30 per cento della rendita dovuta a ciascun ente, in sostituzione de' beni stabili passati al Demanio. Sul 70 per cento che sarebbe ancora dovuto per questo titolo, si terrà, inscrivendolo in meno, il 30 per cento del valore dei canoni, censi, livelli, decime ed altre prestazioni, appartenenti all'ente stesso, sui quali non si farà in questo caso prelevazione diretta. Se il 30 per cento del valore di queste annualità superasse quello del 70 per cento, la differenza della rendita da inscrivere in sostituzione degli stabili, sarà riscossa prelevando una corrispondente quota di detti canoni, censi, livelli, decime ed altre prestazioni;

c) Sui beni delle soppresse corporazioni religiose di Lombardia si riscuoterà la tassa straordinaria del 30 per cento, in quattro rate annuali, nei modi e col procedimento relativo alla riscossione del contributo fondiario.

Art. 19. Quando, per effetto della tassa straordinaria del 30 per cento il reddito netto di un vescovado fosse ridotto ad una somma inferiore alle lire 6, 000, gli attuali investiti riceveranno dal fondo del culto una somma annuale che compra le 6,000 lire.

Art. 20. La quota di concorso imposta con l'articolo 31 della legge del 7 luglio 1866 sarà riscossa sul reddito depurato dai pesi inerenti all'ente morale ecclesiastico non soppresso.

Art. 21. La riscossione dei crediti dell'Amministrazione del fondo del

Digitized by Google

culto si farà coi privilegi fiscali determinati dalle leggi per la esazione delle imposte.

Art. 22. Le disposizioni della legge 7 luglio 1866 continueranno ad avere il loro effetto in tutto ciò che non è altrimenti disposto nella presente.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino addì 15 agosto 1867.

Vittorio Emanuele.

U. RATTAZZI.

S. TECCHIO.

---

b) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1. Pel conseguimento delle pensioni attribuite dalla legge 7 luglio 1866, n. 3036, sono assimilati ai sacerdoti:

1. I religiosi professi ordinati *in sacris* prima della pubblicazione della rispettiva legge o Decreto di soppressione, e non dopo il 18 gennaio 1864, per le Corporazioni soppresse con la legge 7 luglio 1866;

2. Gli ex-frati dell'ordine di San Giovanni di Dio, detto dei *Fatebene-fratelli*, ad eccezione degli inservienti.

Art. 2. Non sarà di ostacolo al conseguimento delle pensioni suindicate la circostanza di aver fatta professione fuori lo Stato:

1. Pei religiosi, i quali per regola del proprio istituto non potevano professare altrove che in Roma;

2. Pei religiosi, i quali avessero professato in paese tuttora soggetto al dominio ponteficio, perchè trovavasi quivi la sede del noviziato della provincia monastica cui appartenevano.

Art. 3. A tutti quei religiosi o religiose che, per aver fatta la loro professione nell'età prescritta dai Canoni, ma prima di quella voluta dalle leggi civili, non avevano diritto alla pensione che l'articolo 3 della legge 7 luglio

Digitized by Google

1866 consente ai membri delle soppresse Corporazioni religiose, è concesso l'annuo assegnamento a titolo di alimento di L. 250 se sacerdoti, diaconi, suddiaconi e coriste, e di L. 144 a tutti gli altri professi.

Art. 4. L'assegnamento di cui si parla sarà vitalizio per quelli che, al momento della promulgazione della presente legge, abbiano compiuti cinquanta anni, e sarà di un quinquennio per gli altri. Esso non si concederà, ovvero cesserà ogniqualvolta risulti avere il religioso dal privato patrimonio od altrimenti un reddito netto e stabile uguale all'assegnamento.

Art. 5. Le disposizioni contenute negli articoli 8 e 10 della legge 7 luglio 1866, sono applicabili anche agli individui contemplati nella presente.

Art. 6. Non godranno dei benefizi della presente legge coloro che, essendo affiliati a conventi di Roma o di altri paesi estranei al Regno d'Italia, siano stati trasferiti a conventi del Regno posteriormente al 18 gennaio 1864.

Art. 7. Il suddeto assegnamento decorrerà dal giorno della promulgazione della presente legge.

Ordiniamo che la presente munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Firenze addì 29 luglio 1868.

Vittorio Emanuele

De Filippo.

---

p) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

. . . . . .

Art. 5. È approvata la legge sulla conversione dei beni immobili delle Fabbricerie, che costituisce l'allegato *P*.

. . . . . .

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia man-

Digitized by Google

dando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Firenze addì 11 agosto 1870.

VITTORIO EMANUELE.

QUINTINIO SELLA.

ALLEGATO *P*.

—

Legge sulla conversione dei beni immobili delle Fabbricerie.

ART. 1. Sono compresi nella conversione disposta dal paragrafo secondo dell'articolo 11 della legge 7 luglio 1866, n. 3036, i beni immobili delle Fabbricerie e di altre Amministrazioni in genere delle chiese parrocchiali, delle sussidiarie, dei santuari ed oratorii presentemente riconosciuti quali Enti morali ed aperti al culto.

ART. 2. Sono compresi parimenti nella conversione disposta dal paragrafo secondo dell'articolo 11 della legge 7 luglio 1866, n. 3036, i beni spettanti ai Capitoli cattedrali, ancorchè investiti di parrocchialità, o collettivamente o singolarmente abbiano cura d'anime abituale ed attuale, obbligazione principale e permanente di coadiuvare il Parroco nell'esercizio della cura, salvo sempre una sola prebenda curata, se esiste separata dalla massa, ovvero una quota curata di massa, da separarsi per costituire la congrua di un solo Parroco.

Agli altri Enti morali collettivi, ancorchè abbiano parrocchialità o cura d'anime nelle condizioni indicate nel precedente paragrafo, deve ritenersi applicabile l'articolo 1 del numero 1 della legge 15 agosto 1867, n. 3848, in modo però che anche riguardo ai medesimi rimanga salvo un solo Beneficio curato od una quota curata di massa per congrua parrocchiale.

ART. 3. Rimangono escluse dalla conversione dei beni appartenenti alle Fabbricerie le cave di marmi addette a quelle chiese che con Decreto Reale verranno dichiarate monumenti patrii, e che sono destinate esclusivamente alle manutenzione, riparazione e completamento delle suddette chiese.

ART. 4. Nella esenzione della conversione stabilita nell'art. 18 della legge 7 luglio 1866 sono compresi:

a) Gli edifizi ad uso di culto;

b) Gli edifizi necessari ad uso d'Uffizio delle rispettive Amministra-

Digitized by Google

zioni, o di abitazione dei Rettori, Coadiutori, Cappellani, custodi ed inservienti della chiesa, con limitazione alla parte strettamente necessaria.

Art. 5. La tassa straordinaria del 30 per cento, imposta dall'art. 18 della legge 15 agosto 1867 n. 3848, non si applicherà al singolo Beneficio che costituisce la congrua dei singoli Parroci a norma dell'articolo 2, nè ai Benefici cui sia annessa l'obbligazione principale permanente di coadiuvare al Parroco nell'esercizio della cura; ed a partire dal 1. gennaio 1871 non si applicherà più al patrimonio delle chiese parrocchiali e delle succursali amministrato dalle Fabbricerie, Opere od altre Amministrazioni.

Rimane al Governo il diritto di esigere il 30 per cento sulla rendita del patrimonio predetto, corrispondente al tempo anteriore al 1. gennaio 1871.

Art. 6. Saranno pure esenti dalla tassa straordinaria del 30 per cento quegli edifizi addetti a' culto e non contemplati nei precedenti articoli, che siano dichiarati monumentali con Decreto Reale, sentito il parere della Giunta centrale d'antichità e belle arti, e dimostrato che, fatta la suddetta riduzione, la rendita rimanente non potrebbe bastare al loro mantenimento.

Art. 7. Le Fabbricerie che siano state dichiarate immuni da conversione per sentenza passata in giudicato, vi saranno soggette per effetto della presente legge, salvi i diritti dei terzi.

Art. 8. Per l'articolo 6 della legge 15 agosto 1867, n. 3848, devono ritenersi soppressi nelle chiese cattedrali i Canonicati che eccedono il numero di dodici e gli altri Benefici e le Cappellanie che eccedono il numero di sei.

Art. 9. Resta mantenuta per le Provincie di Sicilia la legge 10 agosto 1862, n. 743.

Saranno parimenti applicate le disposizioni delle leggi 7 luglio 1866 e 15 agosto 1867, in quanto non sia altrimenti disposto dalla presente.

Visto: Il Ministro delle Finanze
QUINTINO SELLA.

---

q) VITTORIO EMANUELE II
per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Visto l'articolo 24 dello Statuto:

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposta del Nostro Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato per gli Affari di Grazia e Giustizia e dei Culti:

Digitized by Google

Abbiamo decretato e decretiamo:

In Roma e nelle Provincie Romane cessa ogni disuguaglianza fra i Cittadini in quanto riguarda il godimento e l'esercizio dei diritti civili e politici, e la capacità ai pubblici uffici, qualunque sia il culto che professano.

ART. 2. È abrogata ogni legge e disposizione contraria al presente Decreto il quale avrà effetto immediatamente dopo la sua pubblicazione.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Firenze addì 13 ottobre 1870.

VITTORIO EMANUELE.

M. RAELI.

---

r) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvata;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

TITOLO I.

Prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede. [1]

ART. 1. La persona dal Sommo Pontefice è sacra ed inviolabile.

ART. 2. L'attentato contro la persona del Sommo Pontefice e la pro-

---

[1] Questa legge fu presentata alla Camera dei Deputati il 9 Dicembre 1870; ne fu relatore Bonghi, il 16 Gennaio 1871 e discussa dal 23 al 31 Gennaio, dal 1 al 16 Febbraio e dal 9 al 21 Marzo 1871. — In Senato venne approvata il 2 Maggio 1871.

Il risultato della votazione fu il seguente:

alla Camera dei Deputati

Presenti e votanti 291 — Maggioranza 185.

Voti favorevoli 185 — Voti contrari 106.

al Senato

Votanti 125 — Voti favorevoli 105 — Voti contrari 20.

Nella sostanza questa legge è consona alla proposta fatta dal Barone Bettino Ricasoli nel 1861 è compendiata in 12 articoli.

Digitized by Google

vocazione a commetterlo sono puniti colle stesse pene stabilite per l'attentato e per la provocazione a commetterlo contro la persona del Re.

Le offese e le ingiuria pubbliche commesse direttamente contro la persona del Pontefice con discorsi, con fatti, o con i mezzi indicati nell'articolo 1 della legge sulla stampa, sono puniti colle pene stabilite all'art. 19 della legge stessa.

I detti reati sono d'azione pubblica e di competenza della Corte d'Assisie.

La discussione sulle materie religiose è pienamente libera.

Art. 3. Il Governo Italiano rende al Sommo Pontefice, nel territorio del Regno, gli onori Sovrani, e gli mantiene le preminenze d'onore riconosciutegli dai Sovrani cattolici.

Il Sommo Pontefice ha facoltà di tenere il consueto numero di Guardie addette alla persona e alla custodia dei palazzi, senza pregiudizio degli obblighi e doveri risultanti per tali Guardie dalle leggi vigenti del Regno.

Art. 4. È conservata a favore della Santa Sede la dotazione dell'annua rendita di L. 3,225,000.

Còn questa somma pari a quella inscritta nel bilancio romano sotto il titolo: Sacri palazzi apostolici, Sacro Collegio, Congregazioni ecclesiastiche, Segreteria di Stato ed ordine diplomatico all'estero, s'intenderà provveduto al trattamento del Sommo Pontefice e ai varii bisogni ecclesiastici della Santa Sede, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, e alla custodia dei palazzi apostolici e loro dipendenze; agli assegnamenti, giubilazioni e pensioni delle Guardie, di cui nell'art. precedente, e degli addetti alla Corte Pontificia, ed alle spese eventuali; non che alla manutenzione ordinaria e alla custodia degli annessi Musei e Biblioteca, e agli assegnamenti, stipendi e pensioni di quelli che sono a ciò impiegati.

La dotazione di cui sopra, sarà inscritta nel Gran Libro del Debito pubblico, in forma di rendita perpetua ed inalienabile nel nome della Santa Sede; e durante la vacanza della Sede si continuerà a pagarla per supplire a tutte le occorrenze proprie della Chiesa Romana in questo intervallo.

Essa resterà esente da ogni specie di tasse od onere governativo, comunale o provinciale: e non potrà essere diminuita neanche nel caso che il Governo italiano risolvesse posteriormente di assumere a suo carico la spesa concernente i Musei e la Biblioteca.

Art. 5. Il Sommo Pontefice, oltre la dotazione stabilita nell'articolo precedente, continua a godere dei palazzi apostolici, Vaticano, e Lateranense,

Digitized by Google

con tutti gli edifizi, giardini e terreni annessi e dipendenti, nonchè della villa di Castel Gandolfo con tutte le sue attinenze e dipendenze.

I detti palazzi, villa, ed annessi, come pure i Musei e la Biblioteca e le collezioni d'arte e d'archeologia ivi esistenti, sono inalienabili, esenti da ogni tassa o peso e da espropriazione per causa di utilità pubblica.

Art. 6. Durante la vacanza della Sede Pontificia, nessun Autorità giudiziaria o politica potrà, per qualsiasi causa, porre impedimento o limitazione alla libertà personale dei Cardinali.

Il Governo provvede a che le adunanze del Conclave e dei Concili ecumenici non siano turbate da alcuna esterna violenza.

Art. 7. Nessun Ufficiale della pubblica Autorità od Agente della forza pubblica può, per esercitare atti del proprio ufficio, introdursi nei palazzi e luoghi di abituale residenza o temporaria dimora del Sommo Pontefice, o nei quali si trovi radunato un Conclave o un Concilio ecumenico, se non autorizzato dal Sommo Pontefice, dal Conclave o dal Concilio.

Art. 8. È vietato di procedere a visite, perquisizioni o sequestri di carte, documenti, libri o registri negli uffizi e Congregazioni pontificie rivestiti di attribuzioni meramente spirituali.

Art. 9. Il Sommo Pontefice è pienamente libero di compiere tutte le funzioni del suo ministero spirituale, e di fare affiggere alle porte delle basiliche e chiese di Roma tutti gli atti del suddetto suo ministero.

Art. 10. Gli Ecclesiastici che per ragione d'ufficio partecipano in Roma all'emanazione degli atti del ministero spirituale della Santa Sede, non sono soggetti, per cagione di essi, a nessuna molestia, investigazione o sindacato dell'Autorità pubblica.

Ogni persona straniera investita di ufficio ecclesiastico in Roma gode delle guarentigie personali competenti ai cittadini italiani in virtù delle leggi del Regno.

Art. 11. Gli inviati dei Governi esteri presso Sua Santità godono nel Regno di tutte le prerogative ed immunità che spettano agli Agenti diplomatici secondo il diritto internazionale.

Alle offese contro di essi sono estese le sanzioni penali per le offese agli inviati delle Potenze estere presso il Governo Italiano.

Agli inviati di Sua Santità presso i Governi esteri sono assicurate, nel territorio del Regno, le prerogative ed immunità d'uso, secondo lo stesso diritto, nel recarsi al luogo di loro missione e nel ritornare.

Art. 12. Il Sommo Pontefice corrisponde liberamente coll'Episcopato

Digitized by Google

e con tutto il mondo cattolico, senza veruna ingerenza del Governo Italiano.

A tal fine gli è data facoltà di stabilire nel Vaticano o in altra sua residenza Uffizi di Posta e di Telegrafo serviti da impiegati di sua scelta. — L'Ufficio postale pontificio potrà corrispondere direttamente in pacco chiuso cogli Uffizi postali di cambio delle estere Amministrazioni, o rimettere le proprie corrispondenze agli uffizi italiani. In ambo i casi, il trasporto dei dispacci o delle corrispondenze munite del bollo d'Uffizio pontificio sarà esente da ogni tassa o spesa pel territorio italiano.

I corrieri spediti in nome del Sommo Pontefice sono pareggiati nel Regno ai corrieri di Gabinetto dei Governi esteri.

L'ufficio telegrafico pontificio sarà collegato colla rete telegrafica del Regno a spese dello Stato.

I Telegrammi trasmessi dal detto Ufficio colla qualifica autenticata di *pontifici* saranno ricevuti e spediti con le prerogative stabilite pei telegrammi di Stato e con esenzione da ogni tassa nel Regno.

Gli stessi vantaggi godranno i telegrammi del Sommo Pontefice, o firmati d'ordine suo, che, muniti del bollo della Santa Sede, verranno presentati a qualsiasi Ufficio telegrafico del Regno.

I tegrammi diretti al Sommo Pontefice saranno esenti dalle tasse messe a carico dei destinatarii.

Art. 13. Nella città di Roma e nelle sei Sedi suburbicarie, i Seminari, le Accademie, i Collegi e gli altri Istituti cattolici, fondati per la educazione e coltura degli Ecclesiastici, continueranno a discendere unicamente dalla Santa Sede, senza alcuna ingerenza delle Autorità scolastiche del Regno.

TITOLO II.

Relazioni dello Stato colla Chiesa.

Art. 14. È abolita ogni restrizione speciale all'esercizio del diritto di riunione dei membri del clero cattolico.

Art. 15. È fatta rinuncia dal Governo al diritto di legazia apostolica in Sicilia, ed in tutto il Regno al diritto di nomina o proposta nella collazione dei benefizi maggiori.

I vescovi non saranno richiesti di prestare giuramento al Re.

I benefizi maggiori e minori non possono essere conferiti se non a cittadini del Regno, eccettochè nella città di Roma e nelle Sedi suburbicarie.

Digitized by Google

Nella collazione dei benefizi di patronato Regio nulla è innovato.

Art. 16. Sono aboliti l'*exequatur* e *placet* regio ed ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle Autorità ecclesiastiche.

Però, fino a quando non sia altrimenti provveduto nella legge speciale di cui all'art. 18, rimangono soggetti all'exequatur e placet regio gli atti di esse autorità che riguardano la destinazione dei beni ecclesiastici e la provvista dei benefizi maggiori e minori, eccetto quelli della città di Roma e delle Sedi suburbicarie.

Restano ferme le disposizioni delle leggi civili rispetto alla creazione e ai modi di esistenza degli Istituti ecclesiastici ed alienazione dei loro beni.

Art. 17. In materia spirituale e disciplinare non è ammesso richiamo od appello contro gli atti delle Autorità ecclesiastiche, nè è loro riconosciuta od accordata alcuna esecuzione coatta.

La cognizione degli effetti giuridici, così di questi come d'ogni altro atto di esse Autorità, appartiene alla giurisdizione civile.

Però tali atti sono privi di effetto se contrari alle leggi dello Stato od all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati, e vanno soggetti alle leggi penali se costituiscono reato.

Art. 18. Con legge ulteriore sarà provveduto al riordinamento, alla conservazione ed alla amministrazione delle proprietà ecclesiastiche del Regno.

Art. 19. In tutte le materie che formano oggetto della presente legge, cessa di avere effetto qualunque disposizione ora vigente in quanto sia contraria alla legge medesima.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino addì 13 maggio 1871.

Vittorio Emanuele.

G. Lanza, E. Visconti-Venosta, G. De Falco,
Quintino Sella, C. Correnti, E. Ricotti,
G. Acton, S. Castagnola, G. Gadda.

Digitized by Google

8) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Visto l'art. 18 dello Statuto;

Visti gli articoli 16 e 18 della legge 13 maggio 1871, n. 214 (Serie 2ª), per le guarantigie delle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e per le relazioni dello Stato colla Chiesa;

Sulla proposta del Nostro Guardasigilli, Ministro Segretario di Stato per gli Affari di Grazia e Giustizia e dei Culti;

Sentito il parere del Consiglio di Stato;

Udito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1. Fino a quando non sia altrimenti provveduto colla legge speciale, di cui negli articoli 16 e 18 della citata legge del 13 maggio 1871, n. 214 (Serie 2ª), saranno soggetti all'*Exequatur* gli atti e le provvisioni della Santa Sede che riguardano la destinazione dei beni ecclesiastici e la provvista dei Benefizi maggiori o minori, eccetto quelli della Città di Roma e delle Sedi suburbicarie.

Ove le provvisioni e gli atti siano emanati dagli Ordinari Diocesani, saranno soggetti al *Regio Placet.*

Art. 2. Nelle provviste beneficiare si comprendono le collazioni dei Benefizi anche di patronato Regio, e le provvisioni che conferiscano, coll'esercizio di un ufficio ecclesiastico, il diritto di ammistrare la dote del beneficio, o di goderne in tutto o in parte i frutti, o di percepire su di essi un assegno.

Art. 3. Il *Regio Exequatur* sarà concesso o negato con Decreto Reale sulla proposta dal Guadasigilli, Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti sentito il parere del Consiglio di Stato.

Art. 4. La facoltà di concedere il *Regio Placet* è delegata al Procuratore generale presso la Corte d'Appello del luogo in cui sono posti il Beneficio o i beni ecclesiastici.

Il Procuratore generale dovrà non pertanto riferire al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti ed attendere le Sovrane determinazioni:

1. Quando si tratti di nomine a dignità o Canonicati;

2. Quando si tratti di nomine a Benefizi o Cappellanie corali nelle Chiese Metropolitane e Vescovili, fino a che questi non sieno ridotti al numero definito dall'art. 6 della legge del 16 agosto 1867, n. 3848;

Digitized by Google

3. Quando si tratti di destinazioni di beni ecclesiastici per un valore eccedente lire cinquecento;

4. Quando sia di avviso che il *Regio Placet* debba essere negato.

Art. 5. Gl'investiti di un Beneficio non saranno ammessi al possesso del medesimo prima che il loro titolo sia munito del *Regio Exequatur* o del *Regio Placet.*

Dalla data della concessione dell'*Exequatur* e del *Placet* il nominato al Beneficio avrà diritto ai frutti, agli assegni ed alle temporalità dello stesso.

Dalla data medesima avranno effetto le provvisioni che concernano destinazione di beni ecclesiastici.

Art. 6. Le norme per la concessione dell'*Exequatur* e del *Placet* sono determinate dal Regolamento annesso al presente Decreto, firmato d'ordine Nostro dal Ministro Guardasigilli.

Art. 7. Tutte le disposizioni ed usanze contrarie al presente Decreto ed annesso Regolamento sono abrogate.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del sigilio dello Stato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Firenze addì 25 giugno 1871.

Vittorio Emanuele.

G. DE FALCO.

Regolamento *in esecuzione del Regio Decreto del 25 giugno 1871.*

Art. 1. Tutte le Bolle, Decreti, Brevi, Rescritti e provvisioni della Santa Sede, e parimente tutte le Bolle, Rescritti, Decreti o provvisioni degli Ordinari Diocesani concerenti destinazione di beni ecclesiastici o collazioni di Benefici maggiori o minori, eccetto quelli della Città di Roma e delle Sedi suburbicarie, per avere esecuzione devono esser muniti, i primi di *Regio Exequatur* ed i secondi di *Regio Placet.*

Lo stesso avrà luogo per gli atti d'investitura alle nomine di patronato Regio, e per le provvisioni che conferiscono, con l'esercizio di un ufficio ecclesiastico, il diritto d'amministrare la dote di un Beneficio, o di goderne in tutto o in parte i frutti ovvero di percepire su di esso un assegno.

Art. 2. Chiunque intenda far uso di una provvisione della Santa Sede concernente alcuno degli oggetti indicati nell'articolo precedente, dovrà presentarla in originale al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti, e chie-

Digitized by Google

dere con apposito ricorso in carta da bollo la concessione del *Regio Exequatur.*

La provvisione e il ricorso potranno pure essere presentati al Procuratore generale presso la Corte d'Appello del luogo dove si vuole eseguirla, perchè li rimetta al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti.

Art. 3. Il Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, esaminati gli atti e raccolti i documenti che crederà necessari, promoverà le Sovrane determinazioni, sentito il parere del Consiglio di Stato.

La concessione dell'*Exequatur* si farà con Decreto Reale, che sarà trasmesso al Procuratore generale, e da questo comunicato agli interessati.

Se l'*Exequatur* viene negato, si tratterrà presso il Ministero l'originale della provvisione, e si restituirà il ricorso colla seguente annotazione: « Non si fa luogo al chiesto *Exequatur.* »

Art. 4. Chiunque intenda far uso di una provvisione degli Ordinari Diocesani, la quale concerna alcuno degli oggetti indicati nell'art. 1, dovrà presentarla in originale al Procuratore generale presso la Corte d'Appello del luogo in cui sono posti il Benefizio e i beni ecclesiastici, e chiedere con apposito ricorso in carta da bollo la concessione del *Regio Placet.*

Il Procuratore generale, esaminati gli atti e raccolti i documenti che crederà necessari, concederà o negherà il *Regio Placet* secondo le norme dei seguenti articoli.

Art. 5. Il Procuratore generale, prima di provvedere sulla domanda di *Regio Placet* dovrà farne relazione al Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, ed attendere le superiori determinazioni:

1. Quando si tratti di nomine a dignità o Canonicati;

2. Quando si tratti di nomine a Benefizi o Cappellanie corali nelle Chiese Metropolitane e Vescovili, fino a che questi non siano ridotti al numero definito dall'art. 6 della legge 15 agosto 1867, n. 3848, e dall'art. 8 della legge dell'11 agosto 1870, allegato *P;*

3. Quando si tratti di destinazione di beni ecclesiastici per un valore eccedente lire cinquecento;

4. Quando sia di avviso che il *Regio Placet* debba essere negato.

Egli trasmetterà in questi casi al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti i Rescritti o Decreti degli Ordinari Diocesani, il ricorso degli interessati, i documenti relativi, ed un suo ragionato parere, nel quale esprimerà se avvisi doversi il *Regio Placet* concedere o negare.

Digitized by Google

Art. 6. Nei casi indicati nell'articolo precedente il Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti potrà richiedere nuove informazioni. Promuoverà quindi le Sovrane determinazioni che saranno comunicate al Procuratore generale.

Ove sia di avviso doversi negare il *Regio Placet*, sarà sentito il parere del Consiglio di Stato.

Art. 7. Fuori dei casi contemplati nell'art. 5, il Procuratore generale impartirà il *Regio Placet* senza bisogno di precedente relazione al Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti. Potrà non per tanto riferirne al Ministro e chiedere le sue istruzioni, qualora ravvisi qualche circostanza che gli sembri meritevole dell'esame del Ministro medesimo.

Art. 8. Le domande pel *Regio Placet* alle nomine di Economi Curati o Vicari spirituali, che vi sieno soggette ai termini del secondo paragrafo dell'art. 1, potranno essere presentate al Procuratore del Re del luogo ove è posto il Benefizio.

Il Procuratore del Re, entro cinque giorni, raccoglierà le necessarie informazioni, e ne farà rapporto al Procuratore generale, al quale trasmetterà il ricorso, il rescritto di nomina, e i relativi documenti.

Il Procuratore generale provvederà con la massima sollecitudine sulla domanda.

Art. 9. Nei casi in cui il Procuratore generale concederà il *Regio Placet* senza aver chiesto le superiori determinazioni, la concessione sarà scritta al margine o al piede della provvisione nella forma seguente: « Visto il Rescritto dell'Ordinario di.... (se ne indicherà l'oggetto). In virtù di Regia delegazione si concede il *Regio Placet*.

Nei casi in cui il Procuratore generale avrà chieste le superiori determinazioni, dopo le parole « In virtù di regia delegazione, » si aggiungerà: « ed in conformità delle superiori determinazioni; » ed ove siano state ingiunte clausole, riserve, condizioni o limitazioni, saranno queste indicate nella concessione.

Se il *Regio Placet* viene negato, si tratterrà presso l'Uffizio del Procuratore generale il Rescritto o Decreto Vescovile, e si restituirà il ricorso con la seguente annotazione: *Non si fa luogo alla concessione del chiesto* Placet.

Art. 10. A tutte le concessioni di *Regio Exequatur*, o di *Regio Placet* sarà sempre apposta la clausola: « salve le leggi dello Stato, e le ragioni dei terzi. »

Digitized by Google

ART. 11. Se alcuno crede aver diritto di fare opposizioni alla concessione del *Regio Exequatur* o del *Regio Placet*, dovrà presentarle con ricorso in carta da bollo, corredato dei relativi documenti, all'Autorità delegata a provvedervi. Questa ne terrà il conto che sarà di ragione, salvo sempre, nei casi di questioni giuridiche, il ricorso all'Autorità giudiziaria.

ART. 12. Ogni concessione del *Regio Exequatur* o del *Regio Placet* sarà dal Procuratore generale partecipata agli interessati, al Prefetto ed all'Economo generale dei Benefizi vacanti della Provincia, al Pretore ed al Sindaco del Comune in cui il Beneficio o i beni ecclesiastici sono posti.

L'esazione dei diritti per le concessioni dell'*Exequatur* o del *Placet* si eseguirà secondo le norme stabilite dalla legge sulle concessioni governative del 26 luglio 1868, n. 4521, e del relativo Regolamento del 18 agosto 1868, n. 4559.

ART. 13. Alla fine di ogni quadrimestre i Procuratori generali invieranno al Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti uno stato dei Rescritti o Decreti degli Ordinari Diocesani, ai quali è stato concesso o negato il *Regio Placet*, con indicazione succinta del loro oggetto e delle clausole con cui il *Placet* sia stato concesso.

ART. 14. Fino all'attuazione nelle Provincie della Venezia e di Mantova della legge sull'ordinamento giudiziario del Regno, le attribuzioni demandate ai Procuratori generali saranno quivi esercitate dai Prefetti delle Provincie.

ART. 15. Gli atti attualmente in corso d'istruzione e non ancora risoluti, saranno definiti secondo le presenti disposizioni.

Visto d'ordine di S. M.

Il Minitro di Grazia e Giustizia e dei Culti

G. DE FALCO.

---

t) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1. Nella Provincia di Roma sono pubblicate ed eseguite, colle eccezioni e modificazioni derivanti dalla presente legge:

Digitized by Google

1. La legge del 7 luglio 1866, n. 3036, sulle Corporazioni religiose e sulla conversione dei beni immobili degli Enti morali ecclesiastici;

2. La legge del 15 agosto 1867, n. 3848, sulla liquidazione dell'Asse ecclesiastico;

3. La legge del 29 luglio 1868, n. 4493, sulle pensioni e gli assegnamenti ai membri delle Corporazioni religiose soppresse;

4. La legge dell'11 agosto 1870, n. 5784, allegato *P*, sulla conversione dei beni delle Fabbricerie.

Art. 2. I beni delle Corporazioni religiose soppresse nella città di Roma, con riserva della conversione e con gli oneri loro inerenti e con quelli stabiliti dalla presente legge, sono devoluti ed assegnati come segue:

1. I beni delle Case in cui i religiosi prestano l'opera loro nella cura degl'infermi, sia in ospedali loro proprii, sia in altri ospedali, o che attendono ad opere di beneficenza, sono conservati alla loro destinazione ed assegnati agli ospedali, alle corrispondenti Opere pie od alla Congregazione di carità di Roma, per essere amministrati a norma della legge del 3 agosto 1862;

2. I beni delle Case i cui religiosi attendono all'istruzione sono del pari conservati alla loro destinazione, ed assegnati, per la parte che concerne l'insegnamento e l'educazione popolare, al Comune di Roma pel mantenimento di Scuole primarie, Asili ed Istituti di educazione di simil genere; e per la parte che concerne la istruzione secondaria o superiore, a Scuole od Istituti del medesimo grado, mediante Decreto Reale, secondo le norme stabilite dalle leggi dello Stato;

3. I beni delle Case cui sono annesse chiese parrocchiali saranno ripartiti fra le chiese stesse e le altre chiese parrocchiali di Roma, tenuto conto della rendita e della popolazione di ciascuna parrocchia. La somma da ripartirsi non eccederà lire 3,000 per ciascuna parrocchia, compresa la dotazione attuale;

4. Sui residui dei beni, detratto il capitale delle pensioni in ragione di sedici volte il loro ammontare, sarà assegnato alla Santa Sede una rendita fino a lire 400 mila, per provvedere al mantenimento delle rappresentanze degli Ordini religiosi esistenti all'estero.

Sino a che la Santa Sede non disponga di detta somma, potrà il Governo del Re affidarne l'amministrazione ad Enti ecclesiastici giuridicamente esistenti in Roma.

È data facoltà al Governo del Re di lasciare, mediante Decreto Reale

Digitized by Google

da pubblicarsi insieme colla presente legge, agli attuali investiti delle rappresentanze anzidette, sino a che dura l'ufficio loro, i locali necessari alla loro residenza personale e al loro ufficio.

Quando una Casa soppressa attendesse a più di una delle opere e degli uffici di sopra indicati, i beni saranno distribuiti secondo la originaria loro destinazione; e, quando questa mancasse, in ragione della parte di rendita assegnata in media negli ultimi tre anni a ciascuno di essi uffici od opere. Gli assegnamenti e le ripartizioni dei beni, secondo il disposto di questo articolo, saranno proposti dalla Giunta di cui all'articolo 9 e sanciti con Decreto Reale, sentiti la Commissione di vigilanza, di cui è parola nell'articolo stesso, ed il Consiglio di Stato.

Art. 3. I beni delle Corporazioni ed Enti ecclesiastici soppressi nella città di Roma, pei quali non è altrimenti provveduto colla presente legge, sono costituiti in un fondo speciale per usi di beneficenza e di religione nella città di Roma; il qual fondo sarà regolato dalla legge sulla proprietà ecclesiastica di cui all'articolo 18 della legge 13 maggio 1871.

Con questo stesso fondo si provvederà al pagamento delle spese che ora gravano il Bilancio dello Stato per ragioni di culto e per edifizi sacri ed ecclesiastici nella città di Roma.

La somma da ripartirsi fra le singole parrocchie, ai sensi del num. 3 dell'art. 2, non potrà eccedere le lire tre mila di rendita, computata la rendita propria che già possedessero.

Art. 4. La facoltà data al Governo col numero 4 dell'articolo 2 non si estende al rappresentante dell'Ordine dei Gesuiti.

Art. 5. Ove le Istituzioni contemplate nei numeri 1 e 2 dell'articolo 2 fossero collocate fuori di Roma o stabilite a beneficio esclusivo di persone che abitano fuori di Roma, la Giunta provvederà nei modi indicati nel detto articolo a che siano mantenuti in quei luoghi o a beneficio di quelle persone od abitanti di Comuni o Provincie a cui vantaggio erano destinate.

Art. 6. Salve le disposizioni della legge del 3 febbraio 1871, le quali sono prorogate per altri due anni dalla pubblicazione di questa legge, gli edifizi che servono attualmente al Convitto di religiosi e di religiose di Case soppresse nella città di Roma e sua Provincia non saranno occupati e continueranno a servire di dimora ai religiosi ed alle religiose ivi raccolti e professi prima della presentazione di questa legge al Parlamento, fino alla effettiva assegnazione delle pensioni, non più tardi però di un biennio dalla pubblicazione della presente legge.

Digitized by Google

La assegnazione delle pensioni dovrà essere compita entro lo stesso biennio.

L'occupazione del convento non sarà ritardata pei casi contemplati dall'ultimo paragrafo dell'articolo 13 e dall'articolo 15 della legge del 7 luglio 1866.

Eseguita la occupazione del convento, e ferme le disposizioni dell'articolo 6 della legge 7 luglio 1866, il Governo potrà permettere che continuino a convivere concentrati in due o tre conventi quei religiosi dei vari Ordini della Città e Provincia di Roma che per condizione di età, di salute o di famiglia non potessero senza gravi difficoltà uscire dal convento, e che ne facciano espressa ed individuale domanda.

Art. 7. I beni degli Enti religiosi soppressi nella città di Roma saranno convertiti in rendita pubblica dello Stato, salve le eccezioni stabilite dalle leggi di cui all'articolo 1, e dalla legge presente.

La rendita sarà intestata all'Ente cui sono devoluti i beni, col godimento temporaneo alla Giunta fino a che saranno eseguite le liquidazioni e fatte le assegnazioni stabilite dalla presente legge. Queste rendite, salvo i diritti dei terzi, sono inalienabili.

Art. 8. Salvo il provvedimento contemplato al numero 4, paragrafo 3 dell'articolo 2, sono eccettuati dalla conversione i seguenti beni degli Enti ecclesiastici soppressi nella città di Roma:

1. I beni indicati ai numeri 1, 2, 3 e 7 dell'articolo 18 della legge 7 luglio 1866;

2. Gli edifici destinati ad ospedali od a speciali istituzioni di beneficenza o di istruzione, e quelli che fossero necessari per grandi biblioteche o collezioni di oggetti d'arte o preziosi per antichità;

3. I fabbricati dei conventi di cui il Comune e la Provincia di Roma facciano domanda, a sensi e per gli effetti dell'articolo 20 della legge del 7 luglio 1866, entro un anno dal loro sgombro contemplato dall'articolo 6 della presente legge.

Art. 9. Una Giunta composta di tre membri, nominati per Decreto Reale sulla proposta del Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, sentito il Consiglio dei Ministri, attenderà alla liquidazione ed alla conversione dei beni, invigilerà all'amministrazione temporanea dei medesimi, provvederà all'assegnazione delle rendite e farà quanto altro è prescritto dalla presente legge o potrà occorrere alla sua esecuzione.

Essa prenderà il nome di *Giunta liquidatrice dell'Asse ecclesiastico di Roma* ed eserciterà il suo ufficio sotto la vigilanza di una Commissione

Digitized by Google

composta nel modo e con le facoltà indicate all'articolo 26 della legge del 7 luglio 1866. Di questa Commissione faranno parte anche due membri del Consiglio provvinciale di Roma nominati dal Consiglio stesso.

La Giunta per l'esecuzione della presente legge potrà valersi dei Contabili, e, per le riscossioni e pagamenti, dei Tesorieri dello Stato.

Art. 10. Gli amministratori delle Case religiose soppresse nella città di Roma dovranno, entro il termine di tre mesi e colle norme e sanzioni dell'articolo 13 della legge del 7 luglio 1866, presentare alla Giunta un prospetto dei beni, crediti e debiti appartenenti a ciascun Ente.

Al detto prospetto sarà unito un elenco nominativo delle persone religiose professe, dei laici e delle converse conviventi in ciascuna Casa.

La Giunta procederà, secondo le norme stabilite dalla detta legge, alla presa di possesso dei beni, e, fino a che ne sarà eseguita la conversione e la destinazione, veglierà all'amministrazione degli immobili, alla custodia dei mobili, e specialmente alla conservazione delle biblioteche, delle collezioni scientifiche e degli oggetti d'arte e d'antichità.

La Giunta continuerà nell'amministrazione dei beni contemplati nell'articolo 3 fino a che sia pubblicata la legge di cui nell'articolo stesso.

Art. 11. La conversione degli immobili delle Case religiose e degli altri Enti ecclesiastici soppressi nella città di Roma sarà fatta dalla Giunta colle norme e colle sanzioni della legge del 15 agosto 1867, compiendo gli incarichi deferiti all'Amministrazione del Demanio, alla Commissione provinciale ed al Prefetto. Le funzioni delegate alla Commissione centrale di sindacato saranno esercitate dalla Commissione di vigilanza di cui all'articolo 9.

I compratori verseranno in moneta legale, nelle Casse designate dalla Giunta, il prezzo dell'acquisto per essere investito in rendita pubblica dello Stato al corso del giorno dell'investimento.

Saranno del pari investiti in rendita pubblica dello Stati i capitali provenienti da vendita di mobili, da riscossione di crediti o da riscatto di censi, di canoni od altre rendite particolari. Le spese occorse per la conversione saranno detratte dalla somma da investirsi.

Il pagamento del prezzo non potrà essere fatto coi titoli contemplati dall'articolo 17 della legge del 15 agosto 1867, e dall'articolo 6 della legge 11 agosto 1870. Questi titoli saranno invece ricevuti in pagamento del prezzo dei beni che saranno venduti per conto del Demanio nella Provincia di Roma.

Digitized by Google

Art. 12. Le pensioni ai religiosi ed alle religiose delle Corporazioni soppresse nella città di Roma sono fissate ad annue lire 600 per i sacerdoti e le coriste, e lire 300 per i laici e le converse degli Ordini possidenti; e ad annue lire 300 per i sacerdoti e le coriste, e lire 150 per i laici e le converse degli Ordini mendicanti. Se questi giustifichino di essere colpiti da grave ed insanabile infermità che impedisca loro ogni occupazione, avranno una pensione annua di lire 400 se sacerdoti o coriste, e lire 300 se laici o converse.

Rimane salva per le religiose la disposizione dell'articolo 5 della legge del 7 luglio 1866.

Art. 13. Avranno diritto alle dette pensioni i religiosi e le religiose delle Corporazioni che, prima della presentazione di questa legge in Parlamento, abbiano fatto professione di voti secondo le regole del loro istituto e che, denunziati come appartenenti alla Casa nelle schede compilate per la legge del 20 giugno 1871, n. 297, si trovino alla pubblicazione della presente legge o conviventi nella Casa stessa, o assenti da essa per regolare permesso dei loro superiori.

Il diritto alla pensione comincierà dal giorno della occupazione del convento a norma della disposizione dell'articolo 6.

Fino a questo giorno i superiori od amministratori della Casa percepiranno le rendite, sia dei beni ad essa appartenenti, sia dei titoli del Debito pubblico in cui si andranno convertendo; e provvederanno, come per lo innanzi, alla soddisfazione degli oneri ed al mantenimento dei religiosi della Casa.

I frutti pendenti, che si percepiranno dopo l'epoca della occupazione, saranno da ripartirsi in ragione di tempo.

Art. 14. Sulla massa formata dalle rendite dei beni delle Corporazioni religiose e degli altri Enti ecclesiastici soppressi nella città di Roma, dagli interessi dei titoli del Debito pubblico surrogati ai beni e dalle tasse dovute per rivendicazione di Benefizi o svincolo di Cappellanie ed altre fondazioni di patronato laicale della città di Roma, sarà provveduto agli oneri inerenti ad essi beni, alle spese di amministrazione della Giunta e de' suoi uffizi, alle pensioni dei religiosi e religiose delle Case soppresse, alle spese di culto delle chiese ufficiate dalle Corporazioni disciolte ed alle opere di beneficenza e di istruzione contemplata dall'articolo 2.

La Giunta determinerà la somma che debba essere annualmente impiegata per ciascuna delle opere indicate ai numeri 1, 2 e 3 dell'articolo 2,

Digitized by Google

in maniera che non siano interrotti questi servizi secondo lo stato attuale.

Di mano in mano che verranno cessando le pensioni, si soddisferanno innanzi tutto colle rendite rese disponibili i debiti che si fossero contratti per le necessità indicate nell'articolo seguente, e il rimanente sarà in fine di ogni anno proporzionalmente distribuito fra le opere contemplate dai numeri 1, 2 e 3 del detto articolo 2, fino a che non raggiungano l'intiera rendita dei beni ad essi devoluti. Il residuo andrà a favore del fondo indicato nell'articolo 3.

La Giunta determinerà altresì la somma che debba essere annualmente erogata per lo scopo designato nel n. 4 dell'articolo 2, nell'intervallo di tempo fra la occupazione dei rispettivi conventi e la liquidazione definitiva dell'assegno contemplato dallo stesso n. 4 dell'articolo 2.

Art. 15. È data facoltà al Governo di anticipare alla Giunta fino ad un milione di lire con l'interesse al cinque per cento, perchè non rimanga sospeso l'adempimento degli oneri e servizi messi a suo carico. La Giunta potrà anche, coll'approvazione della Commissione di cui all'articolo 9, e coll'autorizzazione del Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti, contrarre un prestito o fare quelle operazioni di credito che possano essere necessarie ai bisogni della sua amministrazione.

Art. 16. Nella città di Roma e nelle sedi suburbicarie, il disposto dell'articolo 1 della legge del 15 agosto 1867 avrà effetto solamente pei Canonicati, Benefizi, Cappellanie, Abazie ed altre istituzioni ecclesiastiche di patronato laicale, pei quali rimangono in vigore le disposizioni dell'articolo 5 della stessa legge.

Il primo e secondo paragrafo dell'articolo 6 della detta legge del 15 agosto 1867 non saranno applicati nella città di Roma e nelle sedi suburbicarie.

I beni degli Enti ecclesiastici soppressi col presente articolo e la tassa di rivendicazione e di svincolo degli Enti stessi, quanto a quelli esistenti in Roma, sono devoluti al fondo contemplato nell'articolo 3, e quanto a quelli esistenti nelle sedi suburbicarie saranno destinati ad uso di beneficenza e di istruzione a favore dei Comuni in cui gli Enti medesimi esistono salvo l'assegno vitalizio della rendita a favore degli attuali investiti.

Art. 17. La conversione, a cui per le leggi enunciate nell'articolo 1 sono soggetti gli immobili degli Enti ecclesiastici conservati nella città di Roma e nelle sedi suburbicarie, potrà essere fatta dai legittimi rappresentanti di detti Enti, che entro il termine di tre mesi dichiarino alla Giunta

Digitized by Google

di voler essi medesimi eseguire la conversione, presentino un prospetto dei beni soggetti a conversione coll'indicazione del metodo di effettuarla, che dovrà essere approvato dalla Giunta, ed ottenuta questa approvazione, intraprendano e proseguano senza interruzione le operazioni della conversione.

Le vendite saranno fatte all'asta pubblica, davanti a pubblico notaio designato dalla Giunta, in base al prezzo ed alle condizioni generali e speciali pure approvate previamente da essa, alla quale spetta anche di renderle esecutive.

Il prezzo sarà impiegato in rendita dello Stato al corso del giorno dell'investimento, od in titoli italiani del Credito fondiario; e la rendita e i titoli saranno intestati all'Ente a cui i beni appartengono.

Art. 18. Ove nei tre mesi i rappresentanti degli Enti indicati nell'articolo antecedente non presentassero la dichiarazione ed il prospetto ivi contemplati, ovvero la Giunta giudicasse che le operazioni della conversione non procedessero con regolare continuità, le eseguirà essa stessa secondo le norme stabilite negli articoli 7 e 11.

Art. 19. Sia che la conversione venga eseguita dai rappresentanti degli Enti contemplati all'articolo 17, sia che venga eseguita dalla Giunta, i beni incolti o bonificabili potranno essere conceduti, mediante pubblici incanti e colle norme prescritte dagli articoli 11 e 17, in enfiteusi perpetua redimibile, a termine del Codice civile.

In caso di devoluzione a benefizio dell'Ente, questo dovrà, entro un anno, o riconcedere i beni devoluti in enfiteusi, o convertirli in rendita.

Art. 20. La quota di concorso stabilita dall'articolo 31 della legge 7 luglio 1866 e la tassa straordinaria imposta dall'articolo 18 della legge del 15 agosto 1867 non sono applicabili alle rendite derivanti dai beni delle Corporazioni religiose di Roma e degli Enti ecclesiastici conservati nella stessa città di Roma e nelle sedi suburbicarie.

Art. 21. Rispetto agli Enti ecclesiastici compresi nelle diocesi suburbicarie, ma aventi sede fuori della Provincia di Roma, nulla è innovato quanto agli effetti delle anzidette leggi del 7 luglio 1866 e del 15 agosto 1867.

Art. 22. I libri, i manoscritti, i documenti scientifici, gli archivi, i monumenti e gli oggetti d'arte o preziosi per anchità, che si trovano negli edifizi appartenenti alle Case religiose soppresse in Roma, saranno dati, previo accordo col Ministro della Pubblica Istituzione, alle Biblioteche, ai Musei o ad altri Istituti laici esistenti nella detta città. I quadri, le statue,

Digitized by Google

gli arredi ed i mobili inservienti al culto rimangono all' uso delle chiese dove si trovano.

Gli archivi speciali annessi agli Uffici di cui al paragrafo 4 dell' articolo 2 rimarranno presso i medesimi Uffici.

Sarà a cura del Governo provveduto alla conservazione degli edifizi od altri stabilimenti ecclesiastici di Case soppresse, segnalati per ricordi storici, per importanza monumentale, artistica o letteraria. La spesa relativa sarà a carico del fondo contemplato nell' articolo 3 della presente legge.

Art. 23. L' amministrazione dei beni degli Enti ecclesiastici che in virtù di fondazione sono attualmente destinati a benefizio di stranieri nella città di Roma, e che sono compresi nella presente legge di soppressione, è conservata negli attuali amministratori, o, sorgendone il bisogno, affidata ad altri che la Giunta nominerà fra individui appartenenti alla Nazione straniera.

Ciascuna Amministrazione procederà alla compilazione dell' inventario del patrimonio dell' Ente da esso rappresentato coll' intervento di un delegato della Giunta; ed assumerà l' obbligo di provvedere al mantenimento dei religiosi e delle religiose delle Case soppresse ed all' adempimento degli oneri e dei servigi cui attendevano gli Enti religiosi soppressi. È escluso ogni obbligo a carico dello Stato.

Gli immobili tanto degli Enti ecclesiastici soppressi, quanto di quelli conservati, saranno convertiti a cura della stessa Amministrazione in rendita pubblica italiana o dello Stato straniero, da iscriversi nominativamente in favore del nuovo Istituto, od in altri capitali fruttiferi.

Art. 24. Nel corso di due anni l' Amministrazione del patrimonio degli Enti soppressi, di cui è detto all' articolo precedente, potrà proporre nuove fondazioni in Roma a benefizio dei propri connazionali per scopi permessi dalle leggi del Regno. Il Governo del Re provvederà per la necessaria approvazione.

Trascorsi i due anni senza che siano proposte nuove fondazioni, il Governo del Re fonderà in Roma e doterà cogli stessi beni, previa la conversione, Istituti aventi uno scopo congenere a profitto delle stesse Nazioni straniere.

I diritti di riversibilità e qualunque altro diritto di terzi sui beni anzidetti restano salvi e non pregiudicati, e potranno sperimentarsi avanti i Tribunali competenti.

Art. 25. In tutto il Regno, a cominciare dal 1. gennaio 1873, la tassa

Digitized by Google

straordinaria del 30 per cento, imposta dall'articolo 18 della legge del 15 agosto 1867, sarà applicata soltanto alla parte di annuo reddito eccedente le lire 800 pei Canonicati, e le lire 500 per gli altri Benifizi e Cappellanie, sì conservati che soppressi, delle chiese cattedrali.

Gli assegni dovuti dall'Amministrazione del Fondo per il culto, a norma dell'articolo 3 della legge 15 agosto 1867, agli investiti e partecipanti degli Enti religiosi soppressi, saranno soggetti alla detta tassa straordinaria, soltanto sulla somma eccedente annue lire 500.

Per gli effetti di quest'articolo il reddito di ciascun Ente s'intende costituito, non solo dai frutti della dotazione ordinaria della prebenda o partecipazione corrispondente al numero organico dei partecipanti, ma anche da ogni altra somma che permanentemente venga corrisposta all'investito per causa del suo ufficio sul patrimonio dell'asse ecclesiastico e della chiesa per adempimento di legati pii o per altri titoli, e dovrà risultare da documenti confermati da una deliberazione capitolare compilata nei modi che verranno prescritti da apposito Regolamento.

Per costituire l'annuo reddito sul quale si deve fare la ritenuta del 30 per cento si dovrà anche tener conto dei redditi di altri Benefizi e Cappellanie di cui il canonico o il benefiziario sia investito.

La disposizione di questo articolo non sarà applicabile ai Canonicati, il cui annuo reddito ecceda le lire 1,600, ed agli altri Benefizi semplici e Cappellanie, il cui reddito ecceda le lire 800.

Nulla è innovato al disposto dell'articolo 18 della legge 15 agosto 1867 nei rapporti fra il Fondo del culto ed il Demanio.

Art. 26. È prorogato di tre anni il quinquennio di cui all'articolo 2 della legge 29 luglio 1868 pei religiosi e religiose contemplati all'articolo 3 della legge stessa.

Art. 27. Gli Enti dalla presente legge eccettuati dalla soppressione ordinata dalle leggi di cui nell'articolo 1, non potranno per nuovi acquisti accrescere l'attuale loro patrimonio.

Art. 28. Saranno nulle le disposizioni ed atti fatti in frode delle incapacità stabilite dalle leggi per gli Enti ecclesiastici, ancorchè siano simulati sotto la forma di contratto oneroso o fatti sotto nome d'interposte persone.

Art. 29. Negli articoli 3, 5 e 29 della legge del 7 luglio 1866 e nell'articolo 1 della legge del 29 luglio 1868, alla data del 18 gennaio 1864 è sostituita quella della presentazione di questa legge al Parlamento.

È data facoltà al Governo di provvedere con Decreti Reali, sentito il

Digitized by Google

Consiglio di Stato, a tutto quanto può essere richiesto per la esecuzione della presente legge.

È accordata facoltà al Governo di provvedere mediante Reale Decreto alla iscrizione nel Bilancio dell'anno corrente delle nuove entrate e delle nuove spese procedenti dalla esecuzione della presente legge.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino addì 19 giugno 1873.

VITTORIO EMANUELE.

G. LANZA, G. DE FALCO, QUINTINO SELLA,
VISCONTI-VENOSTA, RICOTTI, A. RIBOTY,
A. SCIALOJA, G. DEVINCENZI, CASTAGNOLA.

---

u) CODICE PENALE — SEZIONE III.

ART. 268. Il ministro di un culto, che nell'esercizio del suo ministero con discorso proferito o letto in pubblica riunione, o con scritti altrimenti pubblicati, abbia espressamente censurato o con altro pubblico fatto, abbia oltraggiato le istituzioni, le leggi dello Stato, un decreto reale o qualunque altro atto della pubblica Autorità, sarà punito col carcere fino a 6 mesi o colla multa sino a lire mille.

ART. 269. Se il discorso, lo scritto o il fatto pubblico di cui nell'articolo precedente, sono diretti a provocare la disobbedienza alle leggi dello Stato o ad atti della pubblica Autorità, la pena sarà del carcere da sei mesi a due anni, e della multa da mille a due mila lire.

Ove la provocazione sia seguita da sedizione o rivolta, l'autore della provocazione, quando non sia complice, sarà punito col carcere da due a cinque anni, e colla multa da due a tre mila lire.

ART. 270. Ogni altro atto che costituisca reati secondo le leggi penali o secondo la legge della stampa commesso dal ministro del culto nell'esercizio del suo ministero sarà punito con le pene quivi stabilite, non applicate nel minimo a norma delle leggi medesime.

Digitized by Google

GIURISPRUDENZA.

Abuso dei Ministri del culto. Quel ministro della religione che in discorso pronunziato in pubblica adunanza e nell'esercizio del suo ministero qualifica come una usurpazione *a mano armata la occupazione* avvenuta di una parte delle provincie pontificie, non commette il delitto contemplato dal codice penale italiano, cioè la censura *delle istituzioni e delle leggi dello Stato;* e quella qualificazione può secondo l'intenzione dell'agente, costituire ingiuria alla persona del Re *d'eccitamento all'odio e disprezzo verso il Governo* e dar luogo all'applicazione delli art. 109, 126, e 127 cod. penale toscano — *Legge*, 6, II. C. C. di Toscana 11 nov. 1861.

La pubblicazione di circolari ed istruzioni al clero fatta dai superiori ecclesiastici senza l'assenso del Governo che per il codice penale italiano, rientrando fra gli abusi dei ministri dei culti nell'esercizio delle loro funzioni, costituisce *delitto*, per la legislazione toscana vigente costituisce trasgressione e quindi è prescrivibile nel mese di che all'art. 19 del toscano regolamento di polizia. *Ivi* 1042, II. C. C. di Firenze 1 Ottobre 1862 ric. Baravisi.

Altra cosa è la pubblica adunanza cui allude l'art. 268 Codice penale, altra è la pubblica piazza. Onde non ritenersi fatto in pubblica adunanza un discorso fatto in pubblica piazza.

Perchè vi sia l'elemento della pubblica adunanza è neccessario che vi sia gente raccolta con uno scopo determinato, e nel caso dell'art. 268 Cod. penale con uno scopo religioso.

I discorsi del ministro del culto contenente censura alle leggi dello Stato pronunziati da lui non in pubblica adunanza per quanto in una piazza e fuori dell'esercizio del suo ministero, costituiscono un reato comune come per ogni altro cittadino, ma non il reato speciale prevveduto dall'art. 268 Cod: pen: — *Ivi* 900 C. C. di Torino 28 Luglio 1869 ric: Baralis.

Non entrano nei fatti costituenti reato pei ministri del culto quelli che non sono diretti propriamente ad eccittare il disprezzo ed il malcontento contro le istituzioni, e le leggi dello Stato e che non furono commessi nell'esercizio di funzioni di ministri.

In questi fatti non cadenti sotto sanzioni di legge penale non entrano quindi le interpellanze, i consigli, le istruzioni ed i carteggi del tutto *privati* tendenti a regolare il foro interno o della coscienza in occasione di acquisto di beni dei soppressi corpi ecclesiastici, nè pure, se sia stato minacciata

Digitized by Google

scomunica a nome della curia vescovile, e se per dichiarare assolto l' acquirente siasi pretesa ed ottenuta una data dichiarazione dal medesimo. *Ivi* 753. IX C. C. di Torino 2 Luglio 1869 ric. P. M. imp: Carminati e Bella.

Quel ministro del culto che dall'altare si pone a declamare contro la enormità della tassa il mal uso della pecunia pubblica a fomento d'immoralità e contro la politica del Governo, dicendosi ostile alla religione, commette il delitto di censura ed oltraggio alle istituzioni dello Stato ed agli atti della pubblica autorità, di cui la legge 5 Giugno 1871, non già il delitto ordinario di diffamazione contro persone rivestite dell' autorità medesima.

Epperciò in rapporto a questo delitto, il Pubblico Ministero è abilitato a promuovere azione penale, come di reato perseguitabile d'ufficio nell'interesse diretto della pubblica amministrazione e di ordine pubblico indipendentemente da qualsiasi querela di pubblico funzionario che pretendasi diffamato. *Ivi*, 18, XIV C. C. di Firenze 13 Settembre 1873 ric. Tommasi.

Culti non cattolici tollerati. I culti *non cattolici tollerati,* alla cui protezione è ordinata la disposizione dell' art. 188 del Codice penale sardo, sono i culti che esistevano ed erano riconosciuti nelle diverse provincie d' Italia al momento in cui vi fu pubblicato lo Statuto del regno — Cass. Torino 6 Settembre 1871. Corsi e Binelli *(Ann.* V, I, 249; Racc. XXIII I, 650; Parma 21 Marzo 1872, Corsi e Binelli) *Monit.* M XIII 345. Laonde le aggregazioni, o sette religiose posteriori, non appartengono alla classe degli enti morali che s'intitolano *culti tollerati. Ivi.*

La esistenza dei culti tollerati viene stabilita dal riconoscimento che di essi viene fatto dall'autorità governativa conformemente alla legge — Parma 21 maggio 1872 (*Monit.* M XIII, 345.)

Quindi non può dirsi tollerato un culto per ciò che i funzionari amministrativi o politici conoscono le riunioni che allo scopo di esercitarlo vengono tenute dalla associazione che lo professa. — *Ivi.*

Così ritenendo, si scambia l'esercizio del diritto di riunione accordato dall'art. 32 dello Statuto, colla ricognizione legale necessaria ad imprimere ad un culto dissidente la qualità di tollerato. *Ivi.*

I Tribunali per decidere se un dissidente abbia a dirsi tollerato o non tollerato, non possono entrare nella disamina dell'indole e dei caratteri peculiari del culto stesso ma debbono limitarsi all'indagine tutta di fatto della esistenza giuridica del culto stesso ossia se sia stato o no riconosciuto dall'autorità governativa conformemente alla legge. *Ivi.*

Digitized by Google

Non può dirsi culto tollerato quello professato dalla congrega od associazione che s'intitola *chiesa evangelica libera italiana. Ivi.*

Quindi le ingiurie fatte a chi si qualifica ministro del detto culto non possono pigliare il carattere di oltraggio ed essere punite a termini dell'art. 188 del Codice penale; tali ingiurie mantengono la loro indole naturale come se fatte ad un privato cittadino, e cadono sotto la sanzione dell'art. 572 di detto Codice. *Ivi.*

Una semplice dichiarazione, rivocabile ad ogni momento con parole o con fatti, non è idonea per sè sola a stabilire un mutamento di stato — Cass. Torino 14 Settembre 1872. Università Israelitica d'Ancona-Terni (Giurisprud. T IX 655; *Legge* XII, I, 1134.

Così non devesi aver riguardo al preteso abbandono del culto di fronte agli effetti civili che ne possano discendere, quali sono i debiti di tasse, forme di giuramenti civili e politici, forme per celebrazione di matrimonio, in quei paesi in cui la legge si appaghi dei riti religiosi propri dei contraenti e generalmente qualunque azione civile con cui l'individuo si facesse a rivendicare i benefizi del culto da lui già preventivamente rinunciato e che pretendesse d'avere poscia ripreso. *Ivi.*

Un israelita non può esimersi dal concorrere a sopportare le spese dell'università, cui appartiene per ragione di domicilio, allegando puramente, semplicemente che egli abbandonò il culto israelitico. *Ivi.*

Disprezzo verso il Re . . . . . sono questioni di apprezzamento quelle che hanno per oggetto di determinare se gli scritti od i fatti attribuiti all'imputato sono di natura da eccitare lo sprezzo ed il malcontento contro la persona del Re, o contro la persona della reale famiglia, o contro le istituzioni costituzionali, giusta l'art. 471 del codice penale. *Ivi* — 398, III C. C. di Milano, 11 Marzo 1863 ric: P. M. della C. di Parma. V n. 26.

È giudizio di fatto non soggetto all'esame della Corte di Cassazione quello che tende a riconoscere se la ommissione del nome del Re nelle preci *pro Rege* abbia provocato lo sprezzo delle istituzioni dello Stato ed il turbamento della pubblica coscienza. *Ivi* — 457, III C. C. di Napoli, 19 Gennaio 1863 ric: Vescovo di Nardo.

Exequatur. Anche i brevi o rescritti della Sacra Penitenzieria i quali escono dai naturali limiti della coscienza e per qualunque ragione e fine mirano ad avere effetto nel foro esterno non sono dispensati dall'obbligo dell'*exequatur.*

Digitized by Google

Conseguentemente cade nel reato previsto dall'art. 270 del Codice penale italiano il vescovo che riferendosi ad un rescritto della Sacra Penitenzieria con notificanza diretta ai parrochi ed al clero della diocesi dichiara proibito sotto pena ad esso vescovo arbitraria, di partecipare con religiosa funzione od altrimenti alla festa stabilita colla legge 5 Maggio 1861 — *Ivi*, 723, II C. d'appello, di Torino 26 e 28 Luglio 1862 ric. Gianotti c. Vescovo di Saluzzo.

Alcune provvisioni ecclesiastiche provenienti dall'estero, particolarmente di Penitenzieria, possono essere esenti dalla solenne formalità dell'*exequatur*, ma sono però sempre sottoposte al *vidimus* il quale importa un'*exequatur* tacito.

È principio di *gius* pubblico ecclesiastico sempre e costantemente ammesso in ogni Stato cattolico, e particolarmente nei paesi soggetti alla Casa di Savoia: « niuna legge o pontificio rescritto, solo forse eccettuate le mere provvisioni dogmatiche, potere obbligare i cattolici se non in virtù della pubblicazione che se ne faccia nei singoli Stati; e niuna legge o rescritto ecclesiastico proveniente dall'estero potere essere pubblicato ed eseguito se non sia stato presentato al Principe dello Stato in cui vuolsi pubblicare ed eseguire e non siasene da esso ottenuto il consenso » *Ivi* 730, II, C. C. di Milano 25 Luglio 1862 ric: Canzi.

La esecuzione senza previo ottenimento dell'*exequatur* di un breve o rescritto, sia del Sommo Pontefice, sia della Sacra Penitenzieria, proibente l'intervento alla festa nazionale italiana e quindi invadente il foro esterno, costituisce una contravvenzione all'art. 270 del codice penale. *Ivi* II, Trib. civile di Parma, 12 Agosto 1862 ric: Cantinieri.

Per la legge sulle guarentigie essendo mantenuto il regio *placet* e l'*exequatur* per quegli atti delle autorità ecclesiastiche che « riguardano le provviste dei benefizi maggiori o minori » ogni presa di possesso per parte di un beneficiario, delle temporalità ammesse al benefizio senza il *placet* è illegale ed improduttiva di effetto giuridico. Per conseguenza il beneficiario non può più considerarsi come legalmente investito dei redditi di ricchezza mobile che sono colpiti dalla legge.

Nessun atto può supplire alla mancanza del *placet* per costituire il beneficio, e farlo quindi considerare come soggetto ai doveri delle imposte sulla ricchezza mobile che s'impone ai possessori e contribuenti ordinari e regolari. Epperciò il beneficiario non è tenuto ad ottemperare al disposto dall'art: 108 del regolamento 25 agosto 1870 per la esecuzione della legge per la

Digitized by Google

tassa sulla ricchezza mobile non può essere colpito dalla pena prestabilita per la contravvenzione a questo articolo stesso. *Ivi.*, 647 II Pret: di Acquapendente 15 Aprile 1872 imp: Creti.

L'art. 16, si è detto, assoggetta all'*exequatur* la provvista dei benefici maggiori e minori; ma beneficio importa solo temporalità, dote annessa all'ufficio; dunque questo non dipende dallo *exequatur*. Se qui fosse necessario di guardare codesto assunto rispetto al gius canonico, potrebbe dirsi che se nella sua origine prima la parola *beneficio* potè significare i beni annessi allo esercizio di un ufficio spirituale, più tardi nel linguaggio dei canonisti assunse più largo significato; valse ad esprimere ciò che era di fatto, un istituto complesso, ma individuo nel tempo stesso, *l'ufficio* ed il diritto alla temporalità. Sicchè può affermarsi che il beneficio non sia la rendita presa oggettivamente, ma invece il diritto a goderne, *ratione spiritualis uffici*, e quindi è identificato con questa. A così fatto concetto risponde difatti la ordinaria definizione del beneficio, per la quale si è detto essere questo: Jus perpetuum spiritualibus anexum . . . . . jus ad percipiendos redditus ecclesiasticos spiritualis officiis. Può altresì affermarsi che appunto il beneficio s'identifica coll'ufficio, ed è inseparabile da questo, in quanto non è dissentita dai canonisti, che il benefizio implette questi tre fattori; l'obbligazione che impone, sia l'ufficio; il diritto ai frutti che non è, ma diviene spirituale; per l'ufficio spirituale aderisce: i frutti stessi *qui dici possunt temporales*. E di fatti in tanto ha un significato la classificazione dei beneficii in *curati* e *semplici* in *secolari* e *regolari*, in quanto non esprime la sola temporalità, perocchè, non avesse senso il dire *beni* curati o *semplici*, *beni regolari o secolari*, *massa curata;* ove non fosse l'ufficio solo che puossi invece distinguere in *curato* e *semplice*, in *secolare* e *semplice* in *dignità*, *prelatura*, abazia, e simili. Se ciò è vero s'inferisce da qui che, quando la legge del 1871 disse soggetta all'*exequatur* la provvista dei benefizi, espresse col vocabolo beneficio l'idea complessa in cui questo si risolve, cioè l'ufficio, il diritto ai frutti, i beni da cui quelli derivano: tre fattori che s'identificano in una entità sola. Per il che a buona ragione la legge del 1871 assoggettò all'*exequatur* la provvista del beneficio, nella quale si comprendono non solo la sola temporalità, ma gli elementi costitutivi del beneficio stesso. (Corte d'appello di Palermo — 16 Ottobre 1875.

Fondo pel culto. L'amministrazione del Fondo pel culto è un'istituzione autonoma ed insieme governativa. È *autonoma* perchè per ragione di alta morale e di politica convenienza non si vollero confondere le rendite dei beni

Digitized by Google

provenienti dall'asse ecclesiastico con quelle per tutt' altro titolo spettanti al Demanio dello Stato; ma è altresì *governativa* perchè è certamente un fondo pubblico intimamente collegato e connesso coll'erario dello Stato direttamente interessato alla di lui conservazione. *Archivio Amm.* Tribunale civile di Perugia, sentenza 18 Dicembre 1880.

Potere Spirituale. Il potere spirituale non può mai essere spinto tant'oltre che ne resti invaso il potere temporale del Principi nei loro Stati, e quindi un breve della S. Penitenzieria, il quale, qualunque ne sia la forma e la denominazione provochi alla disobbedienza delle leggi, ecciti alla diserzione, promuova una pressione morale sui sudditi altrui per indurli ad abiurare i fatti e gli ordinamenti del proprio Governo ecc. non è un atto di potestà spirituale del Pontefice ma un'attentato all'esistenza del principato civile. *Legge* 729, II C. C. di Milano, 25 Luglio 1862 ric. Lanzi.

Relazione dello Stato con la Chiesa. La separazione della Chiesa e dello Stato è principio fondamentale di ogni governo libero e nazionale: questo principio pur dividendo le materie appartenenti al governo civile ed al governo religioso, ed attribuendo a ciascuno il fatto suo, mantiene però nella sua integrità il diritto della difesa dello Stato contro gli eccessi del governo ecclesiastico; e in ciò differisce dalla formola libera *libera Chiesa in libero Stato*, la quale proclamando il principio puro e perenne della separazione, vi frammischia un elemento di politica fluttuante e transitoria coll'accennare ad una più o meno larga tolleranza del governo civile in riguardo alle esorbitanze del governo ecclesiastico; elemento che solo (a chi ben guardi) dà e può dare materia a dibattimenti politici, intanto che rimane fermo in se stesso incontestabile il principio della separazione assoluta, il quale importa che lo Stato riconosca bensì le istituzioni religiose, ma ritolga alle medesime ogni sanzione civile e coattiva, commettendole alla coscienza ed alla spontaneità dei credenti. (Cass: di Torino — Decis: 12 Genn: 1876. Benzano contro Ferrando.)

Considerato che la legge 13 Maggio 1871 ha due parti, l'una concernente le guarentigie dal Sommo Pontefice e della Santa Sede, l'altra le relazioni dello Stato con la Chiesa, la prima attuò in tutta la sua pienezza uno dei principî della soluzione del problema romano, assicurata al più alto grado di dignità, l'indipendenza ed il decoro del S. Pontefice. L'altra applicò in larghissima parte il secondo principio della libertà della Chiesa, per tutto quello che concerne l'esercizio spirituale delle sue funzioni e solo serbò allo Stato quella suprema tutela dei diritti e delle giuri-

Digitized by Google

sdizioni delle sovranità civile, che non poteva, soprattutto nelle presenti condizioni, essere smessa od abdicata. In conformità di questo concetto l'art: 15 dichiara rinunciarsi dallo Stato al diritto di legazione apostolica in Sicilia, e in tutto il Regno meno per i benefizi di patronato regio al diritto di nomina o proposta nella collazione dei benefizi maggiori; non essere richiesto dai vescovi il giuramento al Re: potersi liberamente dalla Chiesa conferire i benefizi, però a cittadini del Regno; condizione questa neppure richiesta nella città di Roma e nelle sedi suburbicarie. Proseguendo ad attuare lo stesso concetto, l'art. 16 dichiara abolito l'*exequatur* o *placet* regio ed ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle autorità ecclesiastiche nè esser loro riconosciuta od accordata alcuna esecuzione coatta. Dall'altra parte gli ultimi paragrafi dello stesso art. 16 dichiarano, restar ferme le disposizioni delle leggi civili rispetto alla creazione ed ai modi di esistenza degli istituti ecclesiastici ed alienazione dei loro beni, e sino a quando non sia altrimenti provveduto, rimaner soggetti all'*exequatur* o *placet* regio gli atti di esse autorità che riguardano la destinazione dei beni ecclesiastici e la provvista dei benefici maggiori o minori, eccetto quelli della città di Roma e delle sedi suburbicarie. E gli ultimi paragrafi dell'art. 17 stabiliscono che la cognizione degli effetti giuridici degli atti delle autorità ecclesiastiche appartiene alla giurisdizione civile e che codesti atti sono privi di effetto, se contrari alle leggi dello Stato ed all'ordine pubblico, o lesivi dei diritti dei privati, e soggetti alle leggi penali, se costituiscono reati. E così col primo ordine di disposizioni la legge medesima attuò il principio della separazione dello Stato dalla Chiesa, e concesse a questa la più ampia libertà per tutto quello che concerne l'esercizio spirituale del suo ministero. Con le altre mantenne la competenza allo Stato in tutto quello che riguarda gli effetti giuridici e civili degli atti delle autorità ecclesiastiche i quali si esplicano nelle relazioni esterne della società e non si riferiscono al puro ministero spirituale.

Informata a questi principii la seconda parte dell'art. 16 è manifesto rimaner per essa la provvista dei benefici maggiori e minori libera alla Chiesa quanto alla loro concessione, ed efficace quanto all'esercizio dell'ufficio spirituale che ad esso beneficio è congiunto; ma non avere codesta provvista alcun effetto giuridico ed essere come non avvenuta di fronte allo Stato, per tutto quello che si attiene all'esercizio di alcun diritto civile, fino a tanto che la provvista stessa non sia dallo Stato riconosciuta e munita dell'*exequatur* o *placet* regio. L'interpretazione che vorrebbe darsi all'art. 16

Digitized by Google

il riguardare cioè *l'exequatur* o *placet* regio come necessari soltanto al conseguimento dei beni del beneficio per modo che anco senza di essi il beneficiato abbia intera la sua potestà non solo spirituale e disciplinare, ma ancora giurisdizionale e civile ripugna alla lettera ed allo spirito della legge e contrasta con tutto quello che dai ministri e dai relatori della legge del 13 Maggio 1871 fu detto nell'una e nell'altra Camera a spiegazione e commento della stessa. Ed invero, il non concedersi se non dipendentemente dall'*exequatur* o *placet* regio al sacerdote nominato dalle autorità ecclesiastiche ad un beneficio il godimento e l'amministrazione dei beni nel mentre e l'uno e l'altro appartengono a colui che rappresenta l'ente, è al tempo stesso conseguenza e riprova che lo Stato non riconosce nel nuovo eletto la rappresentanza giuridica dell'ente ecclesiastico, se non quando abbia chiesto ed ottenuto il regio assenso. Oltre a che questa restrittiva interpretazione darebbe a tale disposizione, ispirata da grandi interessi pubblici, un senso meschino e ristretto che non risponde affatto allo scopo ed all'importanza della legge medesima. Nè a confortare a quella ristretta interpretazione giova invocare il disposto dall'art. 18 per dedurre che, riferendosi l'art. 16 alla legge speciale promessa da quest'articolo, ed essendo questa legge relativa soltanto al riordinamento, allo conservazione ed all'amministrazione della proprietà ecclesiastica, sia prova che il *placet* ed *exequatur* non riguardi che il solo possesso dei beni del benefizio. Egli è vero che l'art. 16 dice: « Fino a quando non sia altrimenti provveduto nella legge speciale di cui all'art. 18, rimangono soggetti all'*exequatur* o *placet regio* gli atti delle autorità ecclesiastiche che riguardano destinazione di beni e provvista di benefizi maggiori o minori » Ma per cessare l'*exequatur* o *placet* regio, è mestieri secondo il testo medesimo della legge, che non solo sia fatta la legge speciale preveduta dall'art. 18, ma che sia *altrimenti provveduto* con essa legge. E questi altri provvedimenti non potranno certo essere suggeriti che dal modo, come quel complicato problema dell'ordinamento della proprietà ecclesiastica sarà risoluto, dal giusto intervento del laicato nello stesso, e dalle guarentigie che saranno ritenute necessarie per tutelare in questa materia delle provviste beneficiarie i diritti dello Stato, che senza offesa per la libertà della Chiesa sono rimasti di presente affidati alla temporanea conservazione dell'*exequatur* o *placet regio*. Torna così che sino a quando l'atto che contiene la provvista beneficiaria non sia munito dell'*exequatur* o *placet regio* esso non esiste legalmente innanzi allo Stato, nè può avere efficacia giuridica; il beneficio vuol essere civilmente riguardato come vacante. E di con-

Digitized by Google

seguenza l'esercizio dei diritti che ad esso si riferiscono, non può essere fatto che da colui e contro colui che legalmente lo rappresentava prima che la nuova provvista, non ancora riconosciuta dallo Stato, abbia avuto luogo. Ha considerato che la rappresentanza legale del vescovato costituita che sia per vacanza nel capitolare non può da lui passare al novello vescovo se questi non ottenga il regio *exequatur*; senza del quale la sede episcopale è da ritenersi vacante, specialmente per tutto ciò che concerne rappresentanza giuridica dell'ente e le relazioni con le autorità civili (Cass. di Torino, 23 Luglio 1877).

L'art. 16 si è detto, assoggetta all'*exequatur* la provvista dei benefizi maggiori e minori; ma benefizio importa solo *temporalità*, dote annessa all'ufficio; dunque questo non dipende dall'*exequatur*. Se qui fosse necessario di guardare cotesto assunto rispetto al gius canonico, potrebbe dirsi che se nella sua origine prima la parola *beneficio* potè significare i beni annessi all'esercizio di un ufficio spirituale, più tardi nel linguaggio dei canonisti assunse più largo significato: valse ad esprimere ciò che era di fatto un istituto complesso, ma individuo nel tempo stesso, l'*ufficio* e il *diritto* alla temporalità. Sicchè può affermarsi che il beneficio non sia già la rendita presa oggettivamente, ma invece il diritto a goderne *ratione spiritualis officii*, e quindi identificato con questo.

A così fatto concetto risponde difatti la ordinaria definizione del beneficio per la quale si è detto essere questo: Jus perpetuum spiritualibus annexum,.... jus ad percipiendos redditus ecclesiasticos ratione spiritualis officii. — Può affermarsi altresì che appunto il beneficio s'identifica coll'ufficio ed è inseparabile da questo, in quanto, non è dissentità dai gius canonisti; che il beneficio implette questi tre fattori: l'obbligazione che impone, sia *l'ufficio;* il diritto ai frutti che non è, ma diviene spirituale, per l'ufficio spirituale aderisce; i frutti stessi *qui dici possunt temporales*. E difatti, in tanto ha un significato la classificazione dei benefici in *curati e semplici*, *in secolari e regolari*, in quanto non esprime la sola temporalità perocchè non avesse senso il dire *beni curati o semplici*, beni *regolari o secolari*, *massa curata* ecc., ove non fosse l'ufficio solo che puossi invece distinguere in *curato e semplice*, in *secolare* e *regolare*, in *dignità*, *prelatura*, *abazia* e simili. Se ciò è vero s'inferisce da qui che, quando la legge del 1871 disse soggetta all'*exequatur* la provvista dei benefizi, espresse col vocabolo benefizio l'idea complessa in cui questo si risolve, cioè, l'ufficio, il diritto ai frutti, i beni da cui quelli derivano; tre fattori che s'identificano in una entità sola.

Digitized by Google

Per il che, a buona ragione, la legge del 1871 assoggettò all'*exequatur* la provvista del beneficio, nella quale si comprendono non le sole temporalità, ma gli elementi costitutivi del beneficio stesso. *(Circolo giuridico,* V. VI. Corte d'app. 16 Ottobre 1875).

Riapertura di Chiesa al pubblico. Il Cardinale Vicario del Sommo Pontefice è carente di azioni e non ha diritto a chiedere che siano riaperte al culto le chiese appatenenti alle corporazioni ecclesiastiche soppresse in Roma, alle quali l'autorità governativa ha data altra destinazione. *(Arch: amm:*, Cassazione di Roma, sentenza 28 Gennaio 1881). Il giornale la *Legge* porta integralmente la citata sentenza).

Digitized by Google

ATTI PARLAMENTARI.

Sotto questa rubrica intendiamo riportare quanto serva a chiarire il concetto del legislatore sulle leggi da noi accennate nell'opera, compiendo in tal modo il divisamento di esporre tutto il nostro diritto costituzionale.

La discussione parlamentare sulle « *Guarentigie del Sommo Pontefice*, toglie alcuni dubbi che possono sorgere dalla semplice lettura del testo della legge; riproduciamo perciò le parti più notevoli di tale discussione.

Mancini..... Nella prima parte dell'articolo, (Art: 2) dove si parla delle pene, vorrei sapere dalla Commissione se intende di estendere contro gli offensori del Pontefice anche il sequestro generale dei beni, e la multa elevabile a lire cinquanta mila. Mi pare che valga la pena di avere un preciso schiarimento in proposito.

Nella seconda parte dove sono contemplate le offese e le ingiurie pubbliche, domando se la parola *pubblica* si applica non solo alle *ingiurie*, ma anche alle offese.

Inoltre anche nella stessa seconda parte veggo scritto le *offese commesse contro la persona del Pontefice* non solo con scritti, discorsi o stampe, ma anche *con fatti* (è la precisa espressione del testo della Commissione) sono punite *colle pene stabilite nell'articolo 19 della legge* sulla stampa. Io dovrei lasciare correre siffatta locuzione, o perchè ognuno vede che la locuzione della Commissione importerà che qualunque *offesa* reale commessa con *fatti* e perciò con percosse, ferite e lesioni di ogni genere contro la persona del Pontefice, non avrà maggior pena di quelle stabilite nell'art: 19 della legge sulla stampa. . . . .

Ministro di Grazia e Giustizia..... sotto la parola pene non vi ha dubbio che nel linguaggio legale si dovrebbe estendere anche all'art: 181 il quale stabilisce la multa. Si noti però che l'ammontare di questa multa non è dalla legge determinata in una somma certa per tutti i casi: la somma di cinquantamila lire tante volte ripetuta, è il *maximum;* può essere ancora di sole cinquantuna. Si tratta dell'attentato reato che bisogna augurarsi non sia mai commesso, e di certo sarà un caso straordinario; e non mi

Digitized by Google

sembra quindi sia il caso di rifare in questa circostanza la nostra legislazione su questa materia.

In quanto al sequestro, di cui all'art: 182; mi sembra che invece di costituire per se stesso una pena sia piuttosto un mezzo di assicurare il pagamento della multa e però non credo vi si possa ricorrere per l'articolo propostovi che si limita a rendere comuni all'attentato contro il Pontefice le pene stabilite per l'attentato contro la sacra persona del Re; e bisogna per regola d'interpretazione, intendere restrittivamente la parola *pene*. Credo d'altronde se ben mi ricordo che dopo la pubblicazione del Cod. Civile e di procedura penale nel 1865, si ritiene non eseguibile l'art: 182, e di certo non è stato eseguito nei vari procedimenti che hanno avuto luogo per reati contro la sicurezza dello Stato. Credo quindi a ragione che tutti dobbiamo essere d'accordo col ritenere che l'art: 182 relativo al sequestro non è affatto applicabile.

In quanto alla domanda se la parola *pubbliche* riguardasse tanto ingiurie quanto le offese, mi sembra che, come è redatto l'articolo, sia troppo evidente che si richieda la pubblicità tanto per le offese quanto per le ingiurie, in quanto che, o signori, si è ritenuto che da una pubblica offesa gravi conturbazioni possano derivare.

Finalmente quanto alla critica di avere punito le ingiurie come le vie di fatto contro la persona che in alcuni casi, secondo il diritto comune, meritano pena maggiore, osservo che la parola *fatti*, usata nell'articolo propostovi, non importa le violenze o le offese contro la persona fisica e che più esattamente si dicono *vie di fatto*, ma s'intendono *fatti* che offendono moralmente la persona, e che perciò costituiscono la ingiuria o l'oltraggio punibile. Ed è in questo senso la parola fatti usata negli articoli 185, 471, e 583 del Codice penale. Trovate infatti nell'art. 185 si parla di fatti che siano di natura da offendere la religione.....

Mancini. Domando la parola per uno schiarimento.

Ministro di Grazia e Giustizia..... od eccitarne il disprezzo. Nell'art. 471 si parla di fatti che siano di natura da eccitare lo sprezzo contro la persona del Re ecc. Si dice finalmente nell'art. 583: « tutte le ingiurie (osservate signori d'onde abbiamo presa la parola usata nella proposta), tutte le ingiurie o verbali o commesse con fatti, » chè di certo vi può essere un fatto materiale, il quale senza offendere fisicamente la persona, costituisca l'ingiuria, l'oltraggio, il dileggio, il disprezzo della persona medesima.

Digitized by Google

Con questi schiarimenti credo di avere risposto anche a nome della Commissione alle domande direttemi dall'onorevole Mancini.

Mancini. Ho chiesto di avere almeno uno schiarimento ulteriore alla Commissione.

Prego o signori di avere un pò di tolleranza perchè è questione abbastanza importante; spetterà poscia a molti fra noi di trovarsi di continuo davanti i magistrati, che, nell'applicare la legge potranno togliere a guida queste dichiarazioni.

Presidente. Formoli la sua domanda.

Mancini. L'onorevole ministro, che solo ha risposto nel silenzio della Commissione, ha detto che la parola *fatti* era relativa all'art. 583 del Codice penale; ma compiacciasi riflettere alla diversità *del soggetto* in quel testo di legge e nell'attuale.

L'articolo 583 è scritto così: « Tutte le *ingiurie* commesse con fatti, scritti, od in altro modo qualunque, ecc:, sono punibili » Ognuno sa che vi sono le ingiurie consistenti in gesti, o atti dispregiativi, che non sono parole, negli scritti. L'imbarazzo nasce da che la Commissione non ha voluto trasportare questa locuzione nell'articolo che ora propone; ma in esso si legge « le *offese* e le *ingiurie*.....

Ministro di Grazia e Giustizia. Domando la parola.

Mancini..... pubbliche commesse direttamente contro la persona del Pontefice con discorsi, *con fatti* o coi mezzi indicati nell'art. 1 della legge sulla stampa, sono punite con le pene dell'articolo 19 della stessa legge sulla stampa. »

Vede l'onorevole ministro che, se si dicesse solo le *ingiurie*, non avrei nulla da osservare, e mi terrei pago della sua risposta, per essersi adoperata la locuzione stessa consacrata nell'articolo 583; ma quand'invece in questo testo della Commissione si contemplano oltre le *ingiurie*, tutte le *offese* commesse contro la persona del Pontefice con *fatti* di ogni specie dichiarandole punibile coll'articolo 19 dell'accennata legge sulla stampa, io lascio che la Camera giudichi se una tale locuzione può essere scusata.

Ne deriverà che, offendendosi *con fatti* il Pontefice, questa legge accorda per eccezione una minorante delle pene ordinarie delle offese contro privati; che qualunque cittadino è protetto assai più del Pontefice; domando se questa sia veramente l'intenzione della Commissione.

. . . . . .

Ministro di Grazia e Giustizia..... nell'articolo 19 della stampa si parla

Digitized by Google

di offese contro la persona, e certo colla stampa non può essere colpita la persona fisica, ma la persona morale.

Eccovi perchè con ragione si è potuto usare la parola *fatti* come corrispondente ad offese morali non già ad offese fisiche: l'alinea della legge non provvede altro se non che a quelle offese morali che derivano dalle ingiurie od oltraggi verso la persona; ed anzi era perciò che si sostituì alle parole *vie di fatto* che prima si erano usate, la parola *fatti* perchè era questa la parola che si trovava nel Codice, e che meglio corrispondeva all'offesa morale, perchè vi sono infinità di fatti materiali che possono importare ingiuria, oltraggio, dileggio, vituperio, senza offesa materiale alla persona fisica. [1]

Sorta la questione nella Camera dei Deputati se fosse utile dichiarare che tutto ciò che è conceduto alla legge *sulle Guarentigie* in ordine al culto cattolico debba pure essere accordata a tutti gli altri culti, così si espresse il Relatore della legge accennata:

Bonghi (*relatore*) La Commissione non è stata, e non è punto contraria ad una dichiarazione favorevole alla libertà dei culti in Italia, ma essa si è molto preoccupata di sapere in che maniera si potesse e dovesse farla perchè paresse seria.

E per questo è necessario di fissar bene in che condizioni siano cotesti culti.

Ebbene la condizione giuridica è questa.

Tutti ricordano il primo articolo dello Statuto.

In Italia si ha per esso un culto riconosciuto come religione dello Stato, e dei culti tollerati; tutti sanno come questo articolo dello Statuto è stato sviluppato dalla successiva legislazione nel senso più conforme e più favorevole alla libertà ed alla parità dei culti..... Una prova grande, palpabile di questo fatto, è questa che da tre mesi che noi stiamo discutendo la presente legge la quale si riferisce al culto cattolico, non è arrivata alla Camera alcuna petizione di alcun culto in Italia che chieda di essere svincolato da qualche restrizione, da qualche catena di cui senta il nodo ai piedi; il che significa che non si sentono punto legati.

Ed ora ecco come ciascuno di questi culti tollerati si regge.

---

[1] V. Rendiconti del Parlamento italiano Sessione del 1870-71 — Camera dei Deputati. — Tornata delli 7 Febbraio 1871.

Digitized by Google

Gli israeliti sono retti nelle diverse parti dello Stato da diverse leggi. Nella maggior parte delle provincie italiane sono retti ora dalla legge piemontese del 1857; in Toscana da una legge antecedente toscana; nel Napoletano non vi sono congregazioni israelitiche riconosciute dalla legge, e quelle che vi sono, sono perfettamente libere. Nel Veneto regge ancora la precedente legislazione austriaca. Ebbene, lasciando stare le associazioni israelitiche del Napoletano e della Sicilia, che, come ho detto, sono assolutamente volontarie, quale è il concetto della legislazione che regge gli israeliti in tutte quante le altre parti del regno? Il concetto è questo: che gl'israeliti hanno libertà di appartenere o no all'Università israelitica, dichiarando di essere israeliti o di non essere; ma una volta che vi appartengono, sono obbligati a pagare la tassa nella forma e nella misura che al Consiglio da essi eletto viene deciso; così che queste Università israelitiche non rispondono davvero al concetto assoluto della libertà delle associazioni religiose, poichè, se da una parte è libera il parteciparvi o no, dall'altro è obbligatorio non solo il contribuire alle loro spese, ma alle misure delle contribuzioni; è obbligatorio, quando se ne faccia parte, di sottostare alle tasse che il Consiglio decide, e che sono resi esecutorie da un atto del potere ministeriale o prefettizio, come i ruoli delle imposte comunali.

Le Università israelitiche adunque sono enti morali che partecipano della natura del comune, sono enti morali composti di persone che possono liberamente farne parte o no, ma che, ripeto, una volta che vi partecipano, sono astretti a sottostare ad una tassazione. Io credo possibile che si faccia una legge nella quale sia libera la tassazione come la partecipazione, una legge, cioè, in cui la tassa necessaria sia convertita in oblazione, e l'Università spogli il carattere di ente morale che la legge civile le può solo attribuire e le ha attribuito; ma è evidente che questa è materia da studiarsi e che non si può pregiudicare con un inciso passeggiero; è una materia sulla quale bisogna sentire la voce di quelli stessi che in queste istituzioni hanno interesse.

Nel 1865, il ministro di grazia e giustizia Vacca propose all'Assemblea italiana di estendere a tutta quanta l'Italia la legge del 1857; ma di tutte le petizioni delle università israelitiche che vennero allora alla Camera, neanche una sola, se ricordo bene, tendeva a chiedere la mutazione dell'università in un'associazione libera sotto ambedue quei rispetti che vi dicevo poc'anzi; domandavano bensì alcune altre modifi-

Digitized by Google

cazioni di poco rilievo, ma queste non impedirono all'israelita Levi, che era nostro collega, di consigliare, appunto nella sua relazione alla Camera, la estensione della legge del 1857 a tutta l'Italia, pur lasciando al ministro facoltà di alterarla in due punti. Io non voglio nè punto nè poco giudicare la bontà della legge, non voglio nè punto nè poco giudicare se questa legge debba essere mutata o no; voglio solamente fare avvertire all'onorevole Mancini ed ai miei colleghi, che non è una materia che si possa decidere su due piedi, senza un maturo e profondissimo studio.

Quali altri culti vi sono in Italia? Lasciando stare i greci scismatici, ai quali sono stati sciolti i ceppi di una Bolla di Benedetto XIV, dall'onorevole Mancini in Napoli e dall'onorevole Crispi in Sicilia non abbiamo in Italia altro culto tollerato che quello dei valdesi. Ebbene, i valdesi in che condizione sono? Ho voluto interrogare di qua e di là, ed ho pregato un Collega nostro di scrivere nelle valli se la libertà fosse perfetta. Ho ricevuto comunicazione delle discussioni e deliberazioni del loro Sinodo del 1867 e tra quelle ho letto questa che vi prego di voler sentire, poichè prova che almeno dai valdesi siamo benedetti. Eccola.

« Le Synode appelle toutes les bénédictions de Dieu sur le Roi Victor Emmanuel et son auguste famille, ainsi que sur les ministres et le Parlement, et renouvelle l'expression de sa reconaissance pour la libertè religieuse maintenue par le Gouvernement. » . . . E non mi sono contentato di questo, ho voluto procurarmi qualche informazione precisa attuale da chi ha ingerenza nell'amministrazione della direzione di quella società valdese, ed ho avuto dalla persona più autorevole che si possa pensare la risposta, che prego la Camera di voler sentire, acciocchè ogni dubbio scompaia dal suo animo.

« Jusqu'en 1847 le Gouvernement s'était réservè le droit d'autoriser la tenue de nos synodes, et il s'y faisait représénter par un délégué qui était ordinairement l'intendant de la province. Il fallait dans le recours adressé au Roi pour obtenir l'autorisation voulue, indiquer exactement les objets dont le synode devait s'occuper.... » Quindi soggiunse:

« Anciennement nos synodes ne se réunissaient que chaque cinq ans; en 1855 nous les avons rendus annuels et nous n' avons pas lieu de nous en plaindre »

Conviene avvertire che nel 1855 la Tavola valdese si era liberamente costituita da sé, senza ingerenza nessuna del Governo.

« Les séances sont pubbliques, et lorsqu' il s'y discute des questions

Digitized by Google

particuliérement intéressantes, les auditeurs sont extrêmement nombreux.

« Le Gouvernement pas plus que les autorités de le province, ou des communes, n'ont du reste aucune ingérence ni directe, ni indirecte, dans la nomination des pasteurs ou de la Table, ou des nos autres Commissions. Comme nos hôpitaux et nos oeuvres de bienfaisance, ou Bourses des pauvres ne reçoivent ancun subsides d'acucune des caisses de l'Etat, de la province ou des communes, ils sont régis par leurs propres règlements, approuvés par l'autorité compétente, et ne transmettent à la députation provinciale que leurs comptes financiers.

Così stando i fatti, a che cosa giova qui una disposizione di legge, la quale darebbe motivo all'Europa di credere che veniamo ora soltanto a dare la libertà agli israeliti e ai valdesi d'Italia? Ciò non migliorerebbe nè punto nè poco la loro condizione, anzi non potrebbe che peggiorarla; poichè queste due credenze religiose non sono soggette nè a *exequatur* nè a *placet* per la nomina dei loro ministri, *placet* ed *exequatur* che ieri ho dovuto pure invitare la Camera a mantenere rispetto ai ministri della Chiesa cattolica.

Ed è facile comprendere la ragione di questa differenza. Le due opinioni religiose di cui si tratta non hanno alcuna ingerenza od influenza politica nello Stato; mentre molta anzi infinita ne ha avuta e ne ha la Chiesa cattolica. Ora per quale ragione andremo quì a rilevare questa differenza?

Nella Venezia invece i ministri della credenza israelitica sono ancora soggetti alla conferma del Governo; ma nella Venezia vige ancora l'antica legislazione austriaca per la quale il rabbino ed il ministro acattolico esercitano le funzioni di uffiziali pubblici rispetto ai registri dello stato civile e dei matrimoni. Quindi, perchè nella Venezia la nomina del rabbino non sia soggetta alla conferma del Governo, occorre che la legislazione in ciò sia prima conformata all'italiana.

A che dunque inserire in questa proposta di leggi una disposizione di legge circa i culti tollerati? E non dico nulla di quella dell'onorevole Sulis che vorrebbe non già solo abolire restrizioni che non ci sono, ma introdurre nel nostro diritto pubblico il principio della dotazione per parte dello Stato dei culti acattolici; principio che non dubito punto non ci essere nessuno in questa Camera che vorrebbe accogliere.

Riserviamo adunque questa materia. Se l'onorevole Mancini e gli altri nostri colleghi vogliono proporre un ordine del giorno, una dichiarazione per la quale ci si obblighi a fare quando che sia una legge sulla libertà

Digitized by Google

dei culti, non ci sarebbe certo alcuna ragione di rifiutare questa dichiarazione. Sulla libertà dei culti potremmo cominciare dal definire a quali culti e come vogliamo accordare libertà, secondo è definito diversamente nelle diverse Costituzioni; potremmo comprendere tutte le disposizioni che sono necessarie a regolarla, come è appunto fatto nello editto della Baviera del 1818, nelle recenti leggi confessionali dell'Austria, tutto quello che è specificato nelle leggi degli Stati nei quali parecchi culti davvero esistono, e si è dovuto per ogni ragione pareggiarli.

Questo bisogno urgente oggi non vi è in Italia, e dirò, se volete, che pur troppo non c'è; poichè non manca la legge alla libertà dei culti, ma mancano i culti alla legge, e non mancano perchè lo Stato li vieti, ma mancano perchè il sentimento religioso pur troppo non è tra i sentimenti più vivaci e spiccati tra gl'Italiani; è un fuoco che langue, anzichè una fiamma che arda.

Noi dobbiamo adunque fare una legge seria, piena, completa in questa materia: una legge che regoli così i punti che rilevano gli onorevoli Mancini e Sulis, come quelli che propone l'onorevole Crispi, il quale ha in gran parte attinto dalla legge confessionale dell'Austria, poichè vuole regolare come in quella le relazioni di famiglia, gli effetti giuridici dei matrimoni di persone appartenenti a culti diversi. È meglio riservare questa materia, poichè altrimenti si farebbe ora più male che bene; si guasterebbe il carattere proprio, speciale della legge, che è l'abolizione parziale per ora del diritto speciale del culto cattolico, che era davvero soggetto ad un diritto speciale per effetto di ragioni storiche che tutti sanno, e si negherebbe implicitamente il verissimo ed onorevolissimo fatto che non c'è nessuno dei culti tollerati in Italia il quale abbia mai trovato, per parte del potere esecutivo o del potere legislativo, alcuno ostacolo od impedimento ad esercitare sulla società quella qualunque azione che potesse spettare alle virtù delle idee che lo informano e degli uomini che lo rappresentano.

Presidente. Onorevole Mancini, ella mantiene il suo articolo 20? [1]

Mancini. Lo converto in un ordine del giorno e domando la parola.

---

[1] L'onor Mancini proponeva si aggiungesse alla legge sulle *Guarentigie* il seguente articolo:

L'abolizione delle istituzioni preventive, e di ogni sorveglianza ed ingerenza governativa nell'esercizio del culto e della libertà religiosa, avrà effetto anche a vantaggio degli altri culti professati nello Stato.

Digitized by Google

Prego la Camera di osservare che non è più una questione nè di principio, nè di diritto, che si combatte in occasione di questo articolo, ma piuttosto un dubbio di fatto.

La Commissione, come già nella sua relazione, oggi ancora, per organo del suo relatore, ci dice: nessuno può mettere in dubbio che la medesima libertà, che si viene ad accordare con questa legge al culto cattolico, quelle medesime esclusioni della istituzione preventiva e di ogni ingerenza governativa che andiamo oggi a stabilire rispetto al culto ed alla Chiesa cattolica, essere debbono e sono veramente comuni a tutti gli altri culti tollerati o dissidenti professati nello Stato: solamente, questi culti tollerati si trovano già in possesso di siffatta libertà, e non hanno ulteriormente bisogno di una esplicita e testuale disposizione di legge che li riguardi.

Se l'ora non fosse inoltrata, e la Camera ragionevolmente impaziente sarebbe opportuno l'esaminare se a fronte dei due decreti reali del 17 febbraio e 29 maggio 1848, i quali dichiararono che *nulla era innovato* circa l'esercizio di culti tollerati nella legislazione preesistente, ed a fronte della estensione successivamente data a questi decreti dopo il 1860 in varie delle provincie che si vennero annettendo alle antiche, possa reputarsi esatta in fatto cotesta affermazione; e tanto più rispetto agli israeliti a fronte della legislazione esistente ancora nel Veneto, e della stessa legge piemontese del 1857, la quale non permette che un rabbino entri in possesso del suo ufficio se prima il prefetto . . . . .

Bonghi. (*relatore*) No! nossignore!

Mancini. (Mantengo l'esattezza della mia assertiva, e se la s'impugna, mi si legga il testo della legge) . . . . . se prima il prefetto non abbia esaminato la regolarità della convocazione e della deliberazione dell'assemblea israelitica.

Senza entrar nel merito della questione, io chiedo se il Governo si crede ancora o no investito di una potestà, di una ingerenza più o meno importante sui culti dissidenti.

Tuttavia, o Signori, è giustizia dare al Governo questa lode, che dal 1848, e sempre più coll'andare degli anni e colle nostre progressive abitudini alle franchigie politiche, esso ha lasciata la maggiore libertà ai culti tollerati nello Stato; sicchè era l'espressione di una legittima gratitudine quella che l'onorevole Bonghi ci ha rammentato trovarsi deposta negli atti di uno degli ultimi sinodi valdesi.

Però, Signori, quale è il mio scopo? Io voglio che questo non rimanga uno stato di tolleranza, ma sia uno stato di diritto; e voglio altresì che almeno un voto della Camera ammonisca il Governo che in avvenire egli

Digitized by Google

non si potrebbe riputare investito della facoltà di esercitare e di stabilire, rispetto ai culti diversi dal cattolico, quella ingerenza preventiva o ristrettiva che certamente non potrà più esercitare, dopo l'emanazione di questa legge, rispetto al culto cattolico.

Ora, poichè questo risultamento può anche ottenersi colla votazione di un ordine del giorno (e mi è sembrato che l'onorevole relatore della Commissione fosse disposto, a nome della medesima, ad assentirvi), io mi limito a proporre all'accoglimento della Camera il seguente ordine del giorno:

« La Camera udite le dichiarazioni della Commissione, e ritenendo che l'abolizione delle istituzioni preventive e di ogni ingerenza governativa nell'esercizio del culto a della libertà religiosa sarà mantenuto ed applicata a profitto di tutti i culti professati nello Stato, passa all'ordine del giorno. »

. . . . . .

Presidente . . . . . .

Il Ministero accetta quest'ordine del giorno?

Ministro di Grazia e Giustizia. Dichiaro di non aver difficoltà ad accettarlo, dopo le dichiarazioni che ha fatte l'onorevole relatore in quel senso.

Presidente. Dunque lo pongo ai voti.

(È approvato). [1]

Dopo approvato l'articolo 2 del progetto di legge per l'estensione alla provincia di Roma delle leggi sulle corporazioni religiose e sulla conversione dei beni immobili degli enti morali ecclesiastici, la Camera dei Deputati, nella Tornata delli 21 maggio 1873, approvava il seguente ordine del giorno:

« La Camera prendendo atto delle dichiarazioni del Governo che alle rappresentanze degli ordini religiosi residenti all'estero non sono applicabili le disposizioni dell'articolo 8 della legge 13 maggio 1871 sulle prerogative del Sommo Pontefice passa all'ordine del giorno » (Nicotera). [2]

Crediamo opportuno di far conoscere quali furono gl'intendimenti della Commissione parlamentare nel mantenere l'*exequatur* ed il regio *placet*.

---

[1] V. Rendic: acc. — Sessione del 1870-71 — Discussioni della Camera dei Deputati Vol I. — Tornata del 18 Marzo 1871.

[2] V. Rendic: acc. Sessione del 1871-72 — Discussioni della Camera dei Deputati — Tornata delli 21 Maggio 1873.

Digitized by Google

Bonghi *(relatore)* . . . . . .

Come ho detto, la libertà della Chiesa è questa: libertà di nominare come le pare i suoi ministri, libertà di ordinarli.

Difatti, col mantenere l'*exequatur* ed il *placet*, rispetto alle provviste dei benefizi, noi non turbiamo nè la libertà dell'elezione, nè la libertà della determinazione dei modi coi quali questa elezione debba essere fatta.

L'*exequatur* ed il *placet* non furono mai confusi, e l'onorevole De Falco potrà farmene testimonianza, non furono mai confusi con nessuna delle forme dell'assenso regio; dell'assenso regio che precedeva l'elezione o la seguiva, dava l'investitura o faceva la nomina o la proposta. Cotesto assenso, comunque concepito e in qualunque intervallo della collazione dei benefizi avesse luogo, costituiva una vera ingerenza, una vera partecipazione civile alla nomina dei vescovi, alla nomina dei beneficiati; ma *l'exequatur* ed il *placet* non costituivano una siffatta partecipazione.

Ed io non voglio che lo crediate a me, ma vogliate crederlo ai Pontefici stessi. Quando la casa d'Angiò fu da Clemente IV investita del regno di Napoli, Clemente IV pose a questa come condizione d'investitura che dovesse rinunciare all'assenso regio posteriore all'elezione dei vescovi per parte del Capitolo; ma la casa d'Angiò non rinunziò con questo all'*exequatur*. Anzi tutte le dinastie che si succedettero nel regno napoletano continuarono ad esercitarlo.

E si può affermare che, rispetto alle provviste beneficiarie non è mai stato negato assolutamente, direttamente dalla Chiesa stessa, quantunque fosse aspramente, ostinatamente combattuto da questa rispetto a tutte quante le altre materie della sua giurisdizione e legislazione, nelle quali era fatto intervenire. La Chiesa non ha mai negato che i Governi avessero qualche diritto di sorveglianza o di sindacato ad esercitare rispetto alle persone le quali fossero dall'autorità ecclesiastica, indipendentemente da qualunque assenso regio, investite di una potestà giurisdizionale, anche spirituale, nello Stato, e del godimento di alcuni beni, per i quali la suprema potestà civile ha l'obbligo di tutela. La Chiesa non ha mai negato ciò, e non è neanche nella sua indole il negarlo.

Siate sicuri che, ogni volta che voi staccate in qualche maniera la Chiesa dallo Stato, la Chiesa subisce questo distacco a forza, non lo desidera, non lo chiede. Se ama la libertà sua, non ama di certo la separazione. La Chiesa cattolica, come ha bene osservato l'onorevole mio amico Borgatti, non ha mai ammesso negli Stati cattolici il sistema della separa-

Digitized by Google

zione, quantunque l'abbia ammesso negli stati protestanti. Però, anche in questi ammette che, la persona scelta all'ufficio ecclesiastico, deve essere *grata* al principe. Coll'*exequatur* e col *placet* noi guarentiamo lo Stato, che questa persona non gli debba riuscire troppo *ingrata*. Ecco quello a cui in fine questo diritto torna, mantenuto così solo: si lascia alla Chiesa cattolica facoltà di scegliere i suoi ministri a sua posta e colle norme che crede più adatte; ma, quando gli abbia scelti, lo Stato gli chiede di dirgli chi debba essere la persona che dovrà esercitare sulla società una grandissima autorità morale non solo, ma dovrà esercitarvi anche una grandissima giurisdizione spirituale, i cui atti non sono tutti privi di effetti civili, e dovrà possedere altresì una parte di quella proprietà ecclesiastica, che è sotto la tutela sua. Lo Stato vuole saperlo e giudicare se questa persona non è tale da cagionare gravissimo danno ad esso non solo, ma alla Chiesa stessa.

Vuole e deve saperlo; ed interpone il suo giudizio nell'interesse dell'autorità acclesiastica, perchè può occorrere che l'autorità ecclesiastica non abbia della qualità delle persone quell'accurata notizia che lo Stato è talora in grado di averne. Un mio amico mi ha registrato qui parecchi casi di negazione di *placet*, nei quali si è dato davvero che l'autorità ecclesiastica non aveva cognizione dei precedenti della persona alla quale aveva conferito l'ufficio. Sarebbe inutile riferirli qui per l'appunto coi loro particolari; è chiaro che in codesti casi lo Stato, ricusando il *placet* ha fatto cosa utile alla Chiesa stessa.

E può essere altresì nell'interesse dello Stato; perchè la giurisdizione spirituale, l'impero morale, che il vescovo o il parroco esercitano, possono essere adoperati in ogni tempo; e domando se non lo possano essere sopratutto ora. Giova che il carattere delle persone garantisca lo Stato che ciò non debba non possa facilmente succedere a danno dello Stato. Ebbene, perchè non vorreste riservare, almeno per ora, un diritto di sorveglianza, un diritto di tutela sopra codeste provvisioni della potestà ecclesiastica? Come potreste rinunziarvi senza aumentare le difficoltà vostre, senza rinunciare non a un diritto ma ad un dovere (e ad un dovere non si può rinunciare), ad un dovere, dico, che vi è imposto da tutta quanta la storia della Chiesa, da tutta quanta la storia della potestà civile dalle relazioni attuali in cui questa è con quella in Italia? [1]

---

[1] Rendic: acc: — Sessione del 1870-71 — Discussioni della Camera dei Deputati — V. I. — Tornata del 17 Marzo 1871.

Digitized by Google

ARTICOLO II.

Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo. Il Trono è ereditario secondo la legge salica.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.[1]

Plebiscito della Lombardia, 8 Giugno 1848[1] — *Plebiscito della Toscana, 11 e 12 Marzo 1860*[2] — *Plebiscito dell' Emilia, 11 e 12 Marzo 1860*[3] — *Plebiscito delle Provincie napoletane 21 Ottobre 1860*[4] — *Plebiscito della Sicilia, 21 Ottobre 1860*[5] — *Plebiscito delle Marche, 4 e 5 Novembre 1860*[6] — *Plebiscito dell' Umbria 4 e 5 Novembre 1860*[7] — *Plebiscito delle provincie di Venezia e di Mantova, 21 e 22 Ottobre 1866*[8] — *Plebiscito di Roma e delle provincie romane 2 Ottobre 1870*[9] —

R. Decreto, 7 Dicembre 1859 che pubblica in Lombardia lo Statuto degli Stati Sardi 4 Marzo 1848[a] —

[1] V. il testo in *Appendice* all'articolo.

Digitized by Google

Decreto 18 Marzo 1860 n. 4004, col quale le provincie dell' Emilia sono annesse al Piemonte [b] *— Decreto 22 Marzo 1860 n. 4014 mediante il quale le provincie della Toscana sono annesse al Piemonte* [c] *— Legge 15 Aprile 1860 n. 4059 che convalida il Decreto 18 Marzo 1860 n. 4014* [d] *— Legge 15 Aprile 1860 n. 4060 che convalida il Decreto 22 Marzo 1860 n. 4014* [e] *— Legge 17 Dicembre 1860 n. 4498 che annette le provincie napoletane al Piemonte* [f] *— Legge 17 Dicembre 1860 n. 4499 che annette le provincie della Sicilia al Piemonte* [g] *— Legge 17 Decembre 1860 n. 4500 che annette le provincie delle Marche al Piemonte* [h] *— Legge 17 Decembre 1860 n. 4501 che annette le provincie dell' Umbria al Piemonte* [i] *— Legge 17 Marzo 1861 n. 4671 con cui S. M. Vittorio Emanuele II Re di Sardegna, Cipro ecc. ecc. assume il titolo di Re d' Italia* [j] *— Legge 21 Aprile 1861 n. 1 sulla intitolazione degli atti* [l] *— R. Decreto 28 Luglio 1866 n. 3088 per la pubblicazione nelle provincie venete dello Statuto del Regno* [m] *— R. Decreto 4 Novembre 1866 n. 3300 riguardante l' annessione delle provincie venete e mantovane al Regno d' Italia* [n] *— Legge 18 Luglio 1867 n. 3841 che convalida il R. Decreto 4 Novembre 1866 n. 3300* [o] *— R. Decreto 9 Ottobre 1870 n. 5903 riguardante l' annessione delle provincie di Roma al Regno d' Italia* [p] *— R. Decreto 9 Ottobre 1870 n. 5904 col quale è pubblicato nella città di Roma e nelle provincie romane lo Statuto del Regno* [q] *— Legge 31 Dicembre 1870 n. 6165 che convalida il R. Decreto 9 Ottobre 1870 n. 5903.* [r]

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

EUROPA ED AMERICA —

Gli Stati loro sono tutti retti a forma rappresentativa ad eccezione della Russia [1] *e di Monaco* [2]. *La Monarchia costituzionale ed ereditaria è generalmente accettata meno in Francia* [3] *Svizzera* [4]

---

[1] Il governo, in Russia, è monarchico-assoluto. Un *consiglio dell' impero o consiglio di Stato,* di cui fanno parte i ministri, conduce gli affari generali; il *Senato dirigente* che prima della creazione del consiglio dell' impero, del controllo generale e della cancelleria privata dell' Impero, riuniva la direzione di tutti gli affari: legislazione, controllo ecc., presentemente diviso in dipartimenti promulga, registra le leggi, ukasi ecc. conferisce i titoli di nobiltà, giudica in ultima istanza i delitti di Stato. gli affari civili e criminali, rivede le sentenze dei tribunali di provincia ecc.

[2] La Costituzione di Florestano I (12 febbraio 1848) era informata a principio rappresentativo, stabilendo (art. 13) che il Consiglio di Stato, chiamato a deliberare sulle leggi ed ordinanze d'amministrazione generale, fosse composto di membri nominati per metà dal principe e per altra metà dagli elettori. Questa Costituzione oggi non esiste più. Il Principe è investito dell'intera sovranità; governa però con l'assistenza di un Consiglio di Stato la cui organizzazione data dal 1857. Il Presidente del Consiglio, chiamato governatore, è il primo funzionario del paese. Gli altri membri sono l'avvocato generale, Vice-presidente, il Segretario di Stato, il Presidente del Tribunale supremo, ed un Consigliere. Le leggi ed ordinanze sono elaborate da questo Consiglio, ma esse emanano solamente dal Principe.

[3] In seguito alla proclamazione della Repubblica (4 Settembre 1870) con legge delli 25 Febbraio 1875 veniva stabilito che il Presidente della Repubblica sarebbe eletto per 7 anni dall' Assemblea nazionale, formata dal Senato e dalla Camera dei Deputati, ed è rieleggibile.

[4] Il Presidente del Consiglio federale, potere esecutivo, è il Presidente della Confederazione, il quale, come il Vice-presidente è eletto pel periodo di un anno dal Consiglio federale fra i suoi propri membri. Il Presidente non può essere rieletto per l'anno susseguente nè come Presidente nè come Vice-presidente. La stessa persona non può essere eletta per due anni consecutivi alle funzioni di Vice presidente. *Costituzione federale proclamata il 29 Maggio 1874 dall' Assemblea federale.*

Digitized by Google

Brema [1] *Amburgo* [2] *Lubecca* [3] *S. Marino* [4] *Andorra* [5] *ed America* [6] *eccettuato il Brasile, nei quali Stati vige il governo repubblicano.*

Riguardo all' ordine di successione al Trono così dispongono gli stati seguenti: [7]

BAVIERA — Costituzione accennata Tit. II.

Art. 2. La corona è ereditaria nella discendenza maschile della famiglia reale secondo l' ordine di primagenitura e per agnati maschi di ramo in ramo.

Art. 3. Per essere ammessi alla successione, bisogna essere figlio legittimo nato da matrimonio tra persone di nascita uguale, concluso col consenso del Re.

Art. 4. La discendenza maschile ha la preferenza sulla

---

[1] Il Borgomastro, Presidente del Senato, a cui è confidato il potere esecutivo, è dal Senato eletto per un anno, benchè possa restare in tale funzione per tempo maggiore. *Costituzione riveduta del 5 Marzo* 1849, *modificata il* 21 *Febbraio* 1854 *ed il* 17 *Novembre* 1875.

[2] Il Senato, potere esecutivo elegge il Borgomastro, il quale, come Presidente del Senato non può rimanere in tale ufficio per tempo maggiore di un anno. *Costituzione del* 28 *Settembre* 1860

[3] Anche Lubecca nella sua Costituzione delli 7 Aprile 1874 ha stabilito gli stessi principii politici delle altre due città libere Brema ed Amburgo.

[4] La Costituzione e legislazione di S. Marino sono delle più antiche d'Italia. Il Governo si compone 1° di un *Consiglio principe*, che conta sessanta membri a vita appartenenti al patriziato: 2° di un piccolo consiglio di dodici membri, rinnovati per un terzo ogni anno e che forma, in certo modo, un Senato od una camera alta; 3° di due capitani reggenti eletti dal piccolo consiglio per sei mesi e scelti nel seno dell'assemblea sovrana. Essi sono investiti del potere esecutivo.

[5] La piccola Repubblica di Andorra è governata da un Sindaco investito del potere esecutivo, che presiede al Consiglio elettivo e composto di 24 membri, eletti per 4 anni; da due giudici superiori o vicari che amministrano la giustizia, l'uno nominato dalla Francia, l'altro dal Vescovo d'Urgel.

[6] Il Presidente, capo del potere esecutivo è eletto per quattro anni, nel modo determinato dalla Costituzione, come vedremo commentando l'art. 39.

[7] Le Costituzioni monarchiche emanate in Italia dall'anno 1805 al 1849, ossia: *Primo Statuto Costituzionale*, 17 *Marzo* 1805; *Statuto Costituzionale del Regno di Napoli e di Sicilia del* 15 *Luglio* 1808; *Costituzione di Sicilia del* 1812; *Costituzione del Regno di Napoli*, 18 *Maggio* 1815; *Costituzione napoletana*, 10 *Febbraio* 1848; *Statuto fondamentale del Regno di Sicilia*, 10 *Luglio* 1848, si uniformarono alla legge salica nell'ordine di successione al Trono.

Digitized by Google

discendenza femminile e le principesse sono escluse dalla successione al trono finchè esiste nella famiglia reale un ramo maschio atto alla successione o un principe che abbia diritto alla successione al trono per alleanza.

Art. 5. Dopo l'estinzione completa della discendenza maschile, ed in mancanza di una alleanza fatta per tale caso con una famiglia principesca della Confederazione germanica, la successione al trono passa alla discendenza femminile nello stesso ordine di successione stabilito per la discendenza maschile, di maniera che le principesse di Baviera vive al momento della morte del Re regnante o loro discendenti, senza distinzione di sesso, sono chiamate alla successione come se esse fossero principesse della discendenza maschile principale, secondo l'ordine di primogenitura e l'ordine di successione collaterale.

Se nella nuova famiglia regnante, nascono discendenti dei due sessi, il sesso maschio godrà nuovamente la preferenza sul sesso femminile.

Art. 6. Se la corona di Baviera ritornasse, all'estinzione della discendenza maschile, al sovrano di una monarchia più grande, che non potesse o non volesse stabilire la sua residenza nel regno di Baviera, essa passerebbe al principe secondogenito di tale alleanza, e la sua discendenza osserverà l'ordine di eredità superiormente indicato.

Se la corona passa alla sposa di un sovrano straniero, questa diverrà regina; ma essa dovrà nominare un vice-re che prenderà residenza nel regno di Baviera, e la corona apparterrà, dopo la sua morte, a suo figlio secondogenito.

BELGIO — Costituzione accennata Cap. II. Sez. I.

Art. 60. I poteri costituzionali del re sono ereditarii nella discendenza diretta, naturale e legittima di S. M. Leopoldo — Giorgio — Cristiano — Federico di Sassonia Coburgo, di maschio in maschio per ordine di primogenitura e con la esclusione perpetua delle femmine e della loro discendenza.

Art. 61. In mancanza di discendenza maschile di Leopoldo — Giorgio — Cristiano — Federico di Sassonia Coburgo, egli potrà nominare il suo successore coll'assenso delle Camere. . . .

. . . . . .

Digitized by Google

Se non havvi nomina fatta in seguito al modo sopra espresso il trono sarà vacante.

BRASILE — Costituzione accennata Cap. IV.

Art. 117. La sua discendenza legittima (di Don Pedro I) succederà al trono secondo l'ordine regolare di primogenitura e per rappresentazione, la linea anteriore essendo sempre preferita alla linea posteriore; nella stessa linea il grado più prossimo al più lontano; ad uguaglianza di grado, il sesso maschile al femminile; ad uguaglianza di sesso, quello di maggiore età al più giovane.

Art. 118. In caso di estinzione di linee dei discendenti legittimi di Don Pedro I. l'Assemblea, durante la vita dell'ultimo discendente e durante il suo regno, sceglierà una nuova dinastia.

Art. 119. Nessuno straniero può succedere alla corona dell'impero del Brasile.

Art. 120. . . . . Lo sposo (della principessa ereditiera presuntiva della corona) non avrà parte alcuna al governo; egli sarà chiamato Imperatore allorquando avrà avuto dall'imperatrice un figlio od una figlia.

GRECIA — Costituzione accennata Tit. V.

Art. 45. La Corona ellenica ed i diritti costituzionali relativi sono ereditari e si trasmettono, per ordine di primogenitura, ai discendenti diretti e legittimi del re Giorgio I; gli eredi maschi sono sempre preferiti alle femmine.

Art. 46. In mancanza di successori in seguito alle disposizioni dell'articolo precedente, il re ne nomina uno, con l'assenso della Camera dei deputati convocata appositamente. Questo consentimento è emesso alla maggioranza assoluta di due terzi di voti sul numero totale dei deputati, che dànno il loro voto per appello nominale e ad alta voce.

INGHILTERRA —

Uno statuto emanato dalla regina Anna nell'anno VI del suo regno, dichiara colpevole di tradimento « chiunque abbia osato di sostenere con stampati, scritti o pubblicazioni che i re e le regine d'Inghilterra non abbiano il diritto di fare, coll'assenso del parlamento, leggi o statuti capaci di restringere i di-

Digitized by Google

ritti della corona come pure di modificarne l'ordine di successione, le attribuzioni, la trasmissione ereditaria ed il regime.

Perciò, osserva Fischel, l: I, l'atto di settlement *del* 1701 *chiamò al trono la casa di Hannover trasferendo la corona alla linea protestante della casa Stuart, discendente da Giacomo I per mezzo di Elisabetta di Boemia e Sofia di Hannover ad esclusione della linea cattolica discendente ugualmente da Giacomo I per mezzo di Carlo I. È accettato però come principio di diritto che il trono è creditario per ordine di primogenitura e che gli eredi maschi sono preferiti alle donne, ma solamente nello stesso grado di parentela.*

Paesi Bassi — Legge fondamentale, promulgata nel 1815, modificata nel 1840 e nel 1848. Cap. II.

Art. 11. *La corona del regno dei Paesi Bassi è e resta deferita a S. M. Guglielmo-Federico, Principe di Orange-Nassan, ed ereditariamente a' suoi discendenti legittimi, in conformità alle disposizioni seguenti.....*

Art. 12. *I discendenti legittimi del Re regnante sono i figli nati o da nascere dal suo matrimonio con S. M. Federica-Luisa-Guglielmina principessa di Prussia ed in generale i discendenti nati da un matrimonio contratto o consentito dal Re, di comune accordo con gli Stati Generali.*

Art. 13. *La corona è ereditaria per diritto di primagenitura, di maniera che i figli maggiori del Re, o suo discendente di maschio in maschio gli succeda per rappresentazione.*

Art 14. *In mancanza di discendenza maschile del figlio maggiore la corona passa a' suoi fratelli od ai loro discendenti maschi ugualmente per diritto di primogenitura e di rappresentanza.*

Art. 15. *In mancanza totale di discendenza maschile della casa d' Orange-Nassan, la corona passa alle figlie del Re per ordine di primagenitura.*

Art. 16. *Se il Re non ha figlie, la principessa maggiore della linea maschile discendente più prossima dell' ultimo Re fa passare la corona nella sua famiglia, ed in caso di morte antecedente, essa è rappresentata da suoi discendenti.*

Art. 17. *Se non esiste linea maschile discendente dall' ul-*

Digitized by Google

timo Re, la linea femminile primogenita, discendente da questo Re, succede alla corona, in questo senso, che il ramo maschile è sempre preferito al femminile, ed il maggiore al minore, ed in ciascun ramo il maschio alla femmina, ed il primogenito al secondogenito.

Art. 18. *Se il Re muore senza lasciare posterità e se non havvi discendenza maschile della casa d' Orange-Nassan, il più prossimo parente dell' ultimo Re, della casa reale, e, in caso di morte precedente, i suoi discendenti, succedono alla corona.*

Art. 19. *Allorquando una donna ha fatto passare la corona in altra casa, questa casa è subentrata a tutti i diritti della casa allora regnante, e gli articoli precedenti le sono applicabili di maniera che i suoi discendenti maschi succedono alla corona, ad esclusione delle femmine o della discendenza femminile, e nessun' altra linea non può essere chiamata al trono finchè questa discendenza non è interamente estinta.*

Art. 20. *Una principessa che si sarà maritata senza il consenso degli Stati Generali non ha più il diritto al trono.*

Una Regina abdica contraendo matrimonio senza il consenso degli Stati Generali.

Art. 21. *In mancanza di posterità del Re Guglielmo-Federico d' Orange-Nassan attualmente regnante, la corona è devoluta a sua sorella, la principessa Federica-Luisa-Guglielmina d' Orange, vedova del fu Carlo-Giorgio-Augusto principe ereditario di Brunswick-Lunebourg, od ai suoi discendenti legittimi, nati da un matrimonio contratto conformemente alle disposizioni dell' art.* 12, *come sopra.*

Art. 22. *In mancanza di discendenza legittima di questa principessa, la corona passa ai discendenti maschi legittimi della principessa Carolina d' Orange, sorella del fu principe Guglielmo V, sposa del fu principe di Nassan-Veilbourg, sempre per diritto di primagenitura e di rappresentazione.*

Art. 23. *Se circostanze particolari rendono necessario qualche cangiamento nell' ordine di successione al trono, il Re può presentare a tale oggetto agli Stati Generali un progetto di legge, il quale sarà discusso nel modo prescritto dagli articoli*

Digitized by Google

196, 197 e 199 relativi alle modificazioni della legge fondamentale. [1]

Art. 24. Le stesse disposizioni sono applicabili allorquando non havvi successore al trono secondo la legge fondamentale.

Se il successore non è nominato e non esiste alla morte del Re ne è nominato uno dagli Stati Generali, convovati in doppio numero ed in assemblea riunita.

Art. 25. Nei casi menzionati agli articoli 21, 22, 23, 24, la successione si regola seguendo le disposizioni degli articoli 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.

PORTOGALLO — Costituzione accennata Cap. IV.

Art. 86. La Senhora Dona Maria II, per la grazia di Dio e la formale abdicazione di Don Pedro I, imperatore del Brasile, è regina di Portogallo.

Art. 87. La sua discendenza legittima succederà alla corona secondo l'ordine di primogenitura, e per rappresentazione, la linea anteriore essendo sempre preferita alla linea posteriore; nella stessa linea, il grado più prossimo al più lontano; nello stesso grado il sesso maschile al femminile, e, il sesso essendo lo stesso, la persona di maggiore età alla più giovane.

Art. 88. In caso di estinzione delle linee dei discendenti legittimi della Senhora Maria II, la successione si opererà in linea collaterale.

Art. 89. Nessuno straniero potrà succedere alla corona del regno di Portogallo.

Art. 90. Il matrimonio della principessa ereditiera presuntiva

---

[1] Art. 196. Ogni proposizione di modificazione della legge fondamentale indica tassativamente la modificazione proposta. La legge dichiara che vi ha luogo di prendere in considerazione il progetto quale lo presenta.

Art. 197. Dopo la promulgazione di questa legge, le Camere sono sciolte.

Le Camere nuovamente elette prendono in considerazione questa proposizione e non possono adottare il cangiamento proposto dalla legge sopra accennata se non riunisce almeno due terzi di suffragi.

Art. 198 Non può essere apportato, durante la reggenza, nessuna modificazione alla legge fondamentale o all'ordine di successione.

Art. 199. Le modificazioni della legge fondamentale approvate dal Re e dagli Stati Generali sono solennemente promulgate ed annesse alla legge fondamentale.

Digitized by Google

della corona sarà fatto col consenso del Re e giammai con uno straniero. Se il Re non esiste al momento in cui si tratti questo matrimonio, non si potrà effettuare senza l'approvazione delle Cortes generali.

Lo sposo non prenderà mai parte al governo, e porterà il titolo di Re allorquando avrà avuto dalla regina un figlio od una figlia.

PRUSSIA — Costituzione accennata Tit. III.

Art. 53. *La corona è, in conformità delle leggi di famiglia reale, ereditaria nella discendenza maschile, per ordine di primagenitura e seguendo la successione agnata diretta.*

SPAGNA — Costituzione accennata Tit. VII.

Art. 60. *La succesione al trono di Spagna segue l'ordine regolare di primogenitura e la rappresentanza, nel proferire la linea posteriore alla linea anteriore, e nella stessa linea il grado più prossima al grado più lontano, e nello stessa grado, il sesso maschile al sesso femminile, e nello stesso sesso, il maggiore.*

Art. 62. *Se tutte queste linee sono estinte, le Cortes faranno le nuove scelte che converranno meglio alla nazione.*

Art. 63. *Qualunque deroga essa sia all' ordine di successione della corona non potrà aver luogo se non con una legge*

Art. 64. *Le persone incapaci di governare, o che hanno perduto ogni diritto alla Corona, saranno escluse dalla successione per legge.*

Art. 65. *Quando regna una femmina, il principe sposo non puó avere parte alcuna nel governo del regno.*

SVEZIA e NORVEGIA — Legge fondamentale del 4 Novembre 1814.

§ 6. *La successione al Trono è riservata alla discendenza diretta, mascolina ed agnatica.*

§ 7. *Se non esiste un principe chiamato alla eredità del trono, il Re può proporre il suo successore allo Storthing di Norvegia nel medesimo tempo che agli Stati di Svezia. Tosto che il Re avrà fatto la sua proposta, i rappresentanti dei due popoli sceglieranno, nel loro seno, una commissione che avrà il diritto di determinare la scelta pel caso in cui la proposizione del Re non fosse, alla maggiorità di voti, approvata dai rappresentanti di ciascuno dei due popoli separatamente. Il numero*

Digitized by Google

dei membri di questa Commissione, sarà composta da un numero uguale eletta da ciascun dei due regni, cosicchè l' ordine che dovrà essere riservato fuori della elezione, sarà determinato da una legge che il Re proporrà nello stesso tempo allo Storthing seguente ed agli Stati del Regno di Svezia. La Commissione riunita, uno dei suoi membri designati dalla sorte, dovrà ritirarsi.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Analizzando l'Articolo 2, è mestieri chiarire i concetti di Stato e di Governo poichè non solo meglio giungeremo alla perfetta intelligenza dell'annotato articolo, ma bensì di tutto l'organismo costituzionale.

Società, Stato e Governo sono i tre sommi aspetti nei quali si concretano le manifestazioni della vita collettiva di un popolo. Nati dalla medesima causa a vicenda si completano, non essendo possibile Governo senza Stato, come Stato senza Società.

Occorre appena accennarla per comprendere la necessità dell'umano consorzio e come da questo solamente possa l'uomo trovare soddisfazione ai suoi bisogni, alle sue tendenze. È invero stranissima fantasia quella che suppone possibile il vivere fuori della società e che questa non si abbia a ritenere come vero stato di natura. Giustamente osservava il Romagnosi [1], che l'uomo isolato non già indipendente, ma impotente dovrebbesi dire, non essendogli concesso di preservare anche per poco la propria esistenza e preservatala di darle aumento se non in società. [2]

Costituito l'umano consorzio esso deve dividersi in tante società particolari quanti sono i fini formanti oggetti dell'operare umano

---

[1] Assunto Primo di Diritto Naturale

[2] Alcuni attribuirono alla società un'origine diversa La scuola teologica, di cui furono principali rappresentanti De Maistre, De Bonald in Francia, Adam Müller e von Haller in Germania, sostennero che la società non deve essere considerata come una istituzione dell'uomo, ma come un opera divina, stabilita da Dio secondo leggi immutabili e per un fine religioso. Per conseguenza la società esiste e si sviluppa dietro alcune leggi superiori alle forze ed alle facoltà umane.

Grozio, Hobbes, Rousseau credettero potere affermare che l'uomo in origine vivesse isolato, e solamente uscisse da tale isolamento in virtù di un patto liberamente acconsentito, e così essi diedero origine alla teorica *del patto sociale* che ebbe tanta influenza in Francia, nel secolo passato.

Digitized by Google

e sociale. Ora, posto che ogni idea fondamentale la quale abbraccia un insieme di fatti sociali richieda un'istituzione che ne prosegua l'applicazione e lo sviluppo, è naturale che il diritto il quale si riferisce alle prime condizioni dell'esistenza abbia trovato nei primordii sociali un'autorità e forme che provvedano alla sua esecuzione secondo il grado d'incivilimento di ogni epoca. Difatti, dappertutto ove uomini vissero insieme ed ammisero relazioni pacifiche tra loro, dovettero pure convenire da una parte sulle condizioni primarie di comune esistenza, condizioni che rientrano nella nozione del diritto, e riconoscere per altra parte una forza ed un'autorità qualunque che invigilasse alla loro conservazione. [3] Da ciò l'origine dello Stato che è la creazione di una individualità morale, che ha per fine diretto la giustizia, ossia l'applicazione del diritto per mezzo di un potere sociale, conformemente ai bisogni ed al grado di civiltà di un'epoca.

Riguardo poi alle sue origini storiche, esse sono diverse perchè determinate da fatti speciali quali ad esempio l'aggregazione spontanea di tribù sommesse ad una sola autorità, come nei tempi antichi; la mescolanza di più razze per mezzo della emigrazione e della conquista, come avvenne all'epoca della invasione dei barbari alla caduta dell'Impero Romano; il patto sociale fra il popolo e l'autorità suprema dello Stato, come fu convenuto all'epoca della formazione degli Stati Uniti d'America e come recentemente in quasi tutti gli Stati Europei.

Lo Stato essendo distinto dalla società per la natura sua e pei suoi fini, non può assorbire nel suo potere tutte le attività sociali, ma è in dovere lasciare loro ampia libertà di esplicazioni; libertà però soggetta a tutte le condizioni speciali e necessarie dell'umano incivilimento.

La questione dei limiti del potere politico è fra le più ardue e dibattute che presenti la nostra scienza, chiamata dal Mill questione vitale dell'avvenire, [2] e dal Laboulaye questione inter-

[1] V. Ahrens Op. cit.

[2] La libertà — Torino 1865 — Trad: G. Marsiaj.

Digitized by Google

nazionale;[1] il Dupont-White la chiama la più grande controversia teoretica dei nostri giorni.[2] A noi sembra, come apertamente dichiara Jules Simon,[3] che tutta la scienza politica consista nella esatta distinzione di ciò che conviene dare al Potere e ciò che deve essere lasciato nel libero dominio dell'attività individuale, poichè con essa si creeranno quegli impulsi o quei freni che sono causa ai maggiori progressi civili e politici.

Dal diverso concetto formatoci dell'ente morale Stato si può dire esistere o no il problema dei limiti da imporsi all'azione sua. E per vero se noi lo consideriamo come parte distinta dalla Società con mezzi, doveri e diritti proprii, dovremo necessariamente riconoscere alla sua azione limiti determinati, onde essa non degeneri in tirannia di fronte al libero esplicamento delle attività individuali; ma se al contrario lo consideriamo come una sola cosa con la Società, quindi quale unico rappresentante dei suoi bisogni, delle sue aspirazioni e come solo a potervi soddisfare, allora è vano, è dannoso stabilire limiti all'azione sua. Egli deve a tutto provvedere pel migliore indirizzo sociale; perciò la indipendenza della famiglia, la paterna educazione, la stessa fedeltà coniugale non saranno più al sicuro dalle violazioni dello Stato e molto meno saranno riconosciuti come naturali i privati diritti dei cittadini.

Questo concetto proprio della antica politica greca e di Roma imperiale, si riflette nelle epoche di decadimento morale ed intellettivo dei popoli.[4] Cesare, Carlo Magno, Luigi XIV, Napoleone I, rappresentano nello svolgimento storico dell'idea di Stato, non già l'arbitrio personale, come vollero alcuni, ma le necessità dei tempi ossia la inferiorità dei loro popoli bisognosi di tutela. Distrutte quelle individualità, se ci fosse dato seguire il cammino di genti

---

[1] L'État et ses limites — Paris, Charpentier edit: 1874.

[2] Prefazione alla trad: dell'Op. di Stuart-Mill: La Libertà.

[3] La liberté politique — Paris 1871 — Librerie Hachette.

[4] V. sull'azione del potere dello Stato presso gli Antichi: Beniamino Constant - De la liberté des anciens comparée a celle des modernes — Scolari - Op. cit. — Bluntschli - Op. cit. vol. I.

Digitized by Google

soggiogate dalle passioni e dalla ignoranza, bene ci apparirebbe la missione providenziale dei loro duci e non despoti come ebbero a dire i loro detrattori. Essi furono ciò che li resero le necessità storiche.

L'aforisma romano: *quod principi placuit legis habet vigorem* trova riscontro nel famoso detto di Luigi XIV: *L'état c'est moi* ed ambedue riassumono le condizioni speciali dei loro tempi, nei quali la forza s'impone ai popoli e li guida nello svolgimento della loro vita politica e sociale.

A mano che la coscienza individuale nella maggiore conoscenza di sè afferma i suoi diritti di fronte alla società, più circoscritta diviene l'azione dello Stato.

Il Medio Evo ci offre un risveglio di vita individuale che abbatte l'antico assioma essere lo Stato tutto in tutto. Per il Germano la libertà individuale è il bene supremo, quindi soltanto per essa egli ne sacrifica una parte allo Stato affinchè possa godere con sicurtà il rimanente.

Un effetto necessario di questo carattere si è che la germanica idea dello Stato più efficacemente che la romana debba attendere all'indipendenza del diritto privato. La libertà delle persone, delle famiglie, dei legami sociali è in conseguenza più assicurata e più ampia che nell'antico impero romano. Il diritto pubblico deve anche assoggettarsi ai limiti imposti dal diritto privato.

Questo concetto si può dire abbia informato lo svolgimento successivo dell'idea di Stato nella natura sua e ne' suoi fini. Sebbene, negli ultimi tempi dello spirante Medio Evo sino al secolo XVIII vi sia l'apparenza che nelle monarchie assolute degli Stati Europei si rinnovelli l'assolutismo degli antichi Imperatori Romani, pure i popoli in contraccambio si rammentano della libertà naturale. La grande verità che gli uomini non sono fatti semplicemente per lo Stato, influisce di continuo e viene riconosciuto profondamente. Il diritto naturale delle persone e la libertà personale vengono affermate anche di fronte alla società politica. Il diritto privato comune viene riconosciuto come un or-

Digitized by Google

dinamento giuridico in sè indipendente da cui è limitata la potestà dello Stato. [1]

Benchè avviata ad una meta più consona cogli interessi individuali, il concetto politico però era spinto da taluni a tali esagerazioni, da far disconoscere le vere funzioni dello Stato. Così ad esempio Bacone afferma che ufficio dello Stato: non alius est quam ut cives feliciter degunt. Et id fiat si pietate et religione recte instituti moribus honesti, armis adversus externos tecti, legum auxilio adversus seditiones et privatas injurias muniti, imperio et magistratibus obsequentes, copiis et opibus locupletes et florentes fuerint. [2]

Questa è la dottrina accolta dai grandi pensatori del secolo XVI. Contro essa insorsero gli economisti francesi della scuola fisiocratica i quali bandirono la massima del *lasciar fare, e lasciar passare*. Furono essi che fecero conoscere per primi i funesti effetti dell' ingerenza governativa sia riguardo all' interesse individuale, sia riguardo all' interesse sociale.

In oggi ancora le discrepanze si mantengono, accresciute dal vario e rapido sviluppo morale ed economico dei popoli.

Se vogliamo tener conto dell' attuale progresso scientifico in ordine agli uffici e limiti dello Stato, occorre pur confessare che nella scienza prevale l' antico concetto. In Germania, in Francia, in Danimarca, è accolto il principio dovere lo Stato curare la coltura ed il benessere della nazione e ne invocano il suo intervento anche nelle faccende economiche.

Non crediamo potersi decretare invariabile l' ufficio della società politica. Essa quale creazione dell' umana attività prende da questa carattere e forme speciali che determinano il suo oggetto e l' efficacia sua. Da ciò il vario modo di azione, che in tempi di civiltà incipiente si mantenne forte e potente, come si vede presso tutti i popoli dell' antico Oriente ed in epoche di civiltà già progredita è meno invadente ed oppressiva, come presso i po-

---

[1] V. Bluntschli — Op. cit. Vol. I.

[2] De Augmentis — L. VIII. c. 3, Apof 5.

Digitized by Google

poli dell'Occidente nei periodi di intellettivo e morale risorgimento.

Ammesso il principio precedentemente enunciato che lo Stato è la più grande manifestazione della socievolezza umana, emerge il concetto dovere esso coordinare le varie attività sociali al loro principale scopo del bene comune, quando queste, per insufficienza di energia propria o per ostacoli esteriori, deviino dal fine supremo che è il bene generale; quindi suo primo scopo è di serbare inalterate le relazioni di diritto e di giustizia conducenti al detto fine.

Questa definizione ci sembra soddisfare le esigenze delle diverse scuole in quanto che essa ammette l'ingerenza governativa non come un male ma come efficace istrumento di prosperità e progresso sociale, rifiutandola qualora le condizioni della società si esplichino rettamente in tutta la loro vigoria e potenza.

Esaminate le origini dello Stato, la natura e gli ufficii suoi, passiamo a vedere che intendasi per *Governo*.

Se stiamo al significato etimologico Governo esprime il provvedere col pensiero e coll'opere ai bisogni ed al benessere di ciò che sta sotto la sua custodia e giurisdizione.

Per noi, come avverte il Palma [1] la parola *Governo* si prende qualche volta in senso lato e cioè vuol dire il complesso dei varii reggitori della Società nel legislativo come nell'esecutivo: Re, Ministri e Parlamento. Ma senza dilungarci in osservazioni, per Governo dobbiamo intendere l'esercizio della suprema potestà dello Stato, la quale nel suo vario operare può assumere diverse forme a seconda, dello stato sociale a cui si applica. Monarchia, Aristocrazia, Democrazia sono le principali classificazioni delle forme di Governo.

Questa distinzione che fu creduta appartenere ad Aristotile la troviamo prima che presso ad altri in Erodoto. [2] Aristotile però ha il merito di averle pel primo dato ordine e messa in evidenza.

---

[1] Corso di Diritto costit. Vol. I.

[2] Erodoto. — Storie; Lib. III, Talia.

Ivi si legge che Otanè avendo proposto in seguito all'uccisione dei Magi, di rimettere il governo in mano ai Persiani così si espresse:

Digitized by Google

Chiamasi *Monarchia* lo Stato in cui il comando, diretto all'interesse comune, appartiene ad un solo; *Aristocrazia*, quello in cui è confidato agli ottimi; denominazione presa, o dalle po-

---

LXXX. Il mio parere è che nessuno di noi debba più essere re; ciò non è nè gradevole, nè buono; e per vero voi sapete fin dove Cambise ha spinto l'arroganza e voi avete sofferto, ciascuno la vostra parte, quella dei magi. Come la monarchia potrà essere uno Stato ben organizzato, permettendo essa, ad un uomo che non ha contradditori di fare ciò che egli vuole? Il miglior dei mortali, investito di tale autorità, si allontanerebbe dall'abituale suo buon senso.

Nell'uomo l'orgoglio proviene dai beni che lo circondano, e dalla sua nascita, l'invidia lo tormenta naturalmente. Colpito da queste due miserie tutte le altre gli sopraggiungono. Egli non tarda molto a commettere una moltitudine di azioni colpevoli le une nell'eccesso del suo orgoglio, le altre per invidia. Un tiranno però dovrebbe essere senza invidia, poichè egli possiede tutto ciò che ha di piacevole; ma per la sua natura egli è disposto in maniera tutta all'opposto di fronte ai suoi concittadini. Egli porta invidia ai migliori finchè esistono; si compiace dei menzogneri; è il più pronto ad accogliere la calunnia; è il più sregolato di tutti. Se si ammira con misura egli se ne affligge perchè, egli dice, non essere bastantemente onorato; se egli è assai onorato se ne affligge, perchè a parer suo, è ingannato. Ma il peggio voglio farvelo intendere; egli cambia gli usi degli avi; fa violenza alle donne; fa mettere a morte gli uomini senza giudizio. La moltitudine sovrana porta il più bello di tutti i nomi; si chiama l'isonomia (eguaglianza di diritti) Di più essa non commette alcuno degli eccessi che io ho accennati come propri al monarca; essa dà per mezzo della sorte, gli uffici pubblici a magistrati responsabili; essa porta alle comune deliberazione tutti gli affari. »

LXXXI. Dopo lui Megabise propose in questi termini di affidare il governo all'oligarchia: « Approvo pienamente quanto Otanè dice per abolire la tirannia. Ma laddove ha consigliato di far passare il potere alla moltitudine, si è allontanato dalla sana opinione. Infatti nulla v'è di più irriflessivo ed insolente, che una folla ignorante, e non sarà possibile tollerare che quelli stessi che vogliono sottrarsi all'arroganza di un monarca, ricadono sotto l'arbitrio di un popolo disordinato. Il tiranno, se fa qualche cosa, sa ciò che fa; il popolo non può saperlo: come potrebbe questi essersi istruito, se nulla gli si è insegnato di buono nè di giusto? Egli si precipita inconsideratamente sugli affari pubblici e li spinge simile ad un torrente d'inverno. Che coloro i quali vogliono male ai Persiani si servano del popolo; ma noi preferiamo un'assemblea di uomini ottimi e diamo loro la sovranità. Ne faremo parte noi stessi, ed è verosimile che le risoluzioni più salutari nasceranno dalla riunione di uomini più saggi. »

LXXXII. Dario, per terzo, dette il suo parere in questi termini: « Megabise ha, secondo me, parlato giustamente a riguardo delle moltitudini, ma sulla oligarchia non già. Di queste tre forme supposte eccellenti, di un popolo eccellente, di una oligarchia, di una monarchia, io sostengo l'ultima essere la migliore. Poichè nulla è

Digitized by Google

che persone cui il governo è confidato, o da ciò che esse non hanno in vista se non il maggior bene dello Stato e de' suoi membri; *Democrazia* quello in cui governa la moltitudine.

Queste forme possono degenerare in:

1°. *Tirannia o Dispotismo*, cioè signorìa assoluta, che ha principalmente per iscopo il vantaggio del Sovrano;

2°. *Oligarchia*, dominio dei ricchi per loro vantaggio;

3°. *Oclocrazia*, signorìa arbitraria delle moltitudini povere.

Questa è la classificazione accettata da tutti gli scrittori fino a Montesquieu. Cicerone stesso avverte: [1] quum penes unum est omnium summa rerum, *regem* illum unum vocamus, et *regnum* eius reipublicae statum. Quum autem penes delectos, tum illa civitas *optimatium arbitrio* regi dicitur. Illa autem est civitas po-

---

da preferirsi ad un uomo eccellente; e per vero egli si conduce con abbastanza prudenza per amministrare in modo irreprovevole; sopratutto egli sa mantenere il segreto riguardo alle sue risoluzioni contro i nemici esterni, tanto che in una oligarchia se molti praticano la virtù nell'interesse comune, scoppiano alcuni odii particolari abitualmente violenti; ognuno vuol essere signore e far trionfare la propria opinione; tutti finiscono col detestarsi scambievolmente: da ciò nascono le discordie pubbliche e le discordie pubbliche generano i massacri. Dagli assassinii si passa alla monarchia ciò che mostra essere questa il miglior governo. Se il popolo è il padrone, sarà impossibile impedire alla malvagità d'introdursi: dall'apparizione di essa non è più odio che nasce ma una solida amicizia Quelli che opprimono la comunità lo fanno con accordo. Questa situazione continua fino a che, un uomo prendendo in mano l'interesse del popolo venga a porre un freno; il popolo allora ammira quest'uomo il quale, ammirato, non tarda a divenire re. In tal modo dunque è ancora provato che la monarchia è il miglior governo

Ma per riassumermi in una parola, di dove ha origine la nostra libertà? Chi ce l'ha data? Viene forse dal popolo, da una oligarchia, o da un monarca? La mia opinione dunque è che se un sol uomo ci ha resi liberi, il nostro dovere è di tenerci fermi ad esso »

Platone ancora ammette l'accennata divisione dei governi (V. Repubb:) Spinoza e Montesquieu hanno lo stesso metodo, l'uno nel suo trattato Teologico-politico, l'altro nel suo Spirito delle leggi. Questa distinzione da lungo tempo accettata dalla scienza crediamo non si debba cangiare. V. Macchiavelli, Discorsi sopra le Decadi di Tito Livio — Rousseau Contratto Sociale.

[1] Cicero — De Republica

Digitized by Google

polaris, in qua *in populo* sunt omnia..... Ex rege dominus, ex optimatibus factio, ex populo turbo et confusio.

Benchè rese indiscutibili queste tre forme tipiche di governo si vide però che oltre le degenerazioni loro vi era una quarta forma dichiarata da taluni la migliore. Così si esprime Aristotile: [1] alcuni pensano che la migliore forma è quella che è mista di tutte le altre, e vantano per questa cagione quella di Lacedemone come mista di oligarchia, di monarchia e di democrazia; il primo di questi poteri esercitato dal Senato, il secondo dal Re, il terzo dagli Efori tratti dal popolo..... Coloro sono più assennati che mescolano insieme tutte le forme. Invero la migliore è quella che riunisce tutte le altre.... Quando si vuole che uno Stato sia di lunga durata conviene interessare tutte le sue parti alla sua conservazione e fargliela desiderare. In Lacedemone i re vi prendono interesse per la loro preminenza; le genti di merito ed i nobili per entrare nel Senato, onore che non s'accorda se non al più gran merito, e sino il semplice popolo per l'*Eforia* a cui egli è ammesso come ogni altro ordine.

In Stobeo troviamo il seguente insegnamento d'Ippodamo sul governo misto: Le leggi sopratutto produrranno la stabilità se lo Stato è di natura mista e composto di tutte le altre costituzioni politiche, io intendo di tutte quelle che sono conformi all'ordine naturale delle cose. La tirannia, per esempio, non più della oligarchia è mai di alcuna utilità per gli Stati. Ciò che importa dunque di porre per prima base é il regno ed in secondo luogo l'aristocrazia. Il regno difatti è una specie d'imitazione della Provvidenza divina ed è difficile alla provvidenza umana di conservargli questo carattere, snaturandosi bentosto per il lusso e la violenza. Non bisogna dunque usarne senza limite ma riceverlo così potente quanto bisogna e nella proporzione più utile allo Stato. Non importa meno di ammettere l'aristocrazia, perocchè ne risulta l'esistenza di molti capi, in gara di emulazione fra loro, ed un frequente spostamento del potere.

---

[1] Aristotile — Politica.

Digitized by Google

La presenza della democrazia è ancora necessaria. Il cittadino che è una parte di tutto lo Stato ha diritto di ricevere la sua parte di onore, ma bisogna prestarvisi moderatamente, perocchè la moltitudine è intraprendente e si precipita.[1]

Polibio ancora così si esprime in ordine a questa forma di governo:[2] La più parte di quelli che hanno voluto ragionare in questo argomento, hanno riconosciuto tre forme di governo — il regno, l'aristocrazia e la democrazia. Ma mi sembra che si avrebbe diritto di domandare loro se essi ci hanno dato queste forme come le sole che esistessero e come le migliori. Se è così mi pare che abbiano commesso un doppio errore; dapprima è evidente che si deve ritenere per più perfetta quella che si comporrebbe delle tre che essi nominano. Noi abbiamo in questo per noi la ragione ed anche l'esperienza, perocchè si è secondo questo principio che Licurgo aveva osservato questa conseguenza necessaria e naturale dei governi e si era convinto che ogni forma semplice e che si appoggia sopra un solo principio non saprebbe durare, perocchè cade bentosto nel difetto che gli è proprio e che è inerente a questo principio medesimo. Difatti come la ruggine è talmente connaturale al ferro ed il tarlo al legno, che preservati da ogni azione esteriore il legno ed il ferro periscono per questa causa di rovina che essi contengono, parimenti *ogni forma di governo rinchiude costantemente in sè un germe di distruzione*; il regno, la tirannia; l'aristocrazia, l'oligarchia; la democrazia, l'oclocrazia e i suoi selvaggi furori. Queste rivoluzioni possono non mancare di aver luogo. Licurgo che l'aveva ben compreso non ha stabilito una costituzione semplice ed uniforme, l'ha composta di tutte quelle qualità, di tutti i vantaggi dei migliori governi; di maniera che nessuno di essi eccedendo, non sviluppasse i vizi che gli sono naturali; ma che *grazie ad una bilancia esatta di tutte* le forze niuno perdesse o piegasse da una parte, il governo restasse lungo tempo in

---

[1] In Villemain — Discorso preliminare alla Repub: di Platone.

[2] Polibio, Storie — L. VI § 10.

Digitized by Google

un perfetto equilibrio, come il vascello che il movimento uguale dei remi mantiene sulle acque. Il regno era impedito di abusare del potere per timore del popolo che aveva la sua parte agli affari pubblici. Il popolo alla sua volta non osava punto distruggere i re per timore dei senatori, che reclutati fra gli uomini scelti per le loro virtù, dovevano sempre collocarsi dal lato della giustizia. Così bene che quello dei partiti — il popolare od il regio — che sembrava indebolirsi, diventava sempre il più forte ed il più potente grazie all'appoggio del senato, protettore delle consuetudini antiche. Per mezzo di queste combinazioni Licurgo assicurò a Lacedemone una libertà più durevole di quella di alcuno dei popoli che noi conosciamo.

E per compiere la rassegna delle principali opinioni degli antichi in ordine alle forme di governo accenniamo ancora l'opinione di Cicerone: [1] Una forma politica degna di elogio particolare, è quella che si compone della mescolanza e della contemperanza delle altre tre dette . . . . Il regno è preferibile alle altre forme, ma è inferiore a quello che si comporrà dalle mescolanze delle tre migliori forme di governo, riuniti e contemperati l'un l'altro. Io amo difatti che nello Stato esista un principio eminente e reale, che un'altra parte del potere sia conferita ai Grandi, ed altre riservate al volere della moltitudine. Questa costituzione ha prima di tutto un gran carattere di eguaglianza, condizione necessaria all'esistenza di ogni popolo libero, offre inoltre una grande stabilità. Difatti gli elementi primi dei quali ho parlato, quando sono isolati, si snaturano facilmente e cadono nell'estremo opposto: di maniera che al re succede il despota, ai Grandi l'oligarchia faziosa, al popolo la turba e l'anarchia. Spesso ancora sono sostituite e come espulse l'una dall'altra. Ma in questa combinazione di governo che le riunisce e le contempera una tal cosa non saprebbe accadere senza grandi vizi nei capi dello Stato, imperocchè non vi ha punto causa di rivoluzione ove ciascuno è sicuro nel suo grado, e non vegga al disotto luogo libero ove possa cadere.

---

[1] Cicero — Opera citata.

Digitized by Google

Pure nel Medio-Evo fu professata la dottrina che il miglior governo sia il misto, così insegnò S. Tommaso d'Aquino, nel suo libro la *Somma teologica* [1] e così la sua scuola. Fra i moderni Machiavelli nei *Discorsi*, Giannotti nella *Repubblica Fiorentina e Veneziana*, Calvino nelle *Instituzioni cristiane*, Bacone nei suoi *Saggi* e molti altri, seguono le stesse idee.

In mezzo a questo quasi unanime consenso nell'accettare il Governo misto non abbiamo però da dimenticare che alcuni lo condannarono, quali ad esempio Mario Pagano e Filangieri, cui parve un'anomalia che il potere supremo fosse diviso fra vari elementi.

Sebbene la qualità della sovranità dia il carattere particolare a tutta la costituzione dello Stato collegandosi ad essa ogni principio politico di governo, pure collo Schleiermacher [2] crediamo che le antiche forme della Monarchia, Aristocrazia, Democrazia si compenetrino l'una nell'altra, poichè nelle antiche costituzioni i capi del popolo sembra formassero un'aristocrazia e talora anche, come ad esempio sotto Pericle, una monarchia. Nota Mirabeau [3] in un certo senso le repubbliche sono monarchie, e le monarchie all'incontro sono repubbliche.

Queste osservazioni possono trovare la loro conferma in oggi, dall'esempio di qualche Stato in cui l'elemento democratico prevale in modo al monarchico da rendere quello a questo soggetto e togliergli quel carattere che gli viene dalla forma particolare assunta.

---

[1] A proposito delle varie opinioni che si sono manifestate circa l'autenticità delle opere attribuite a S. Tommaso, Paul Janet ci avverte che « Natalis Anglois de l'ordre des fréres prêcheurs.... ami et disciple de Saint Thomas d'Aquin, nous apprend que ce saint avait fait sa politique (politica), mais qu'il l'a laissée incomplète Pierre d'Auvergne son disciple, l'aurait achevée.... C'est dans la Somme teologique, et dans le Commentaire sur les sentences, qu'il faut recuillir les passages certains, qui interprétés et comparés, peuvent nous servir à réconstruire la politique authentique de Saint Thomas. (Histoire de la Science politique — Tom. I)

[2] Atti dell'accademia delle Scienze di Berlino, 1814, sopra il concetto delle diverse forme di Governo.

[3] Discorso del 1790 nelle sue opere.

Digitized by Google

In ordine poi allo Stato misto osserviamo col Bluntschli [1] che se intendesi per Stato misto soltanto una moderazione o limitazione della Monarchia o dell'Aristocrazia o della Democrazia per mezzo delle altre potenze politiche, per esempio: la limitazione della monarchia mercè l'istituzione di un Senato aristocratico, o Camera alta e di un'Assemblea popolare democratica o rappresentanza popolare, allora è vero che una costituzione politica organizzata così variamente, sia migliore di un'altra in cui il dominio appartenga unicamente ed illimitatamente, o ad uno, od alla moltitudine. Ma allora per siffatta mistione non si è generata già una nuova specie di Stato; poichè pure la suprema potestà del governo è concentrata nelle mani del monarca o dell'aristocrazia o del popolo.

Se la mistione al contrario s'intenda nel senso, che lo stesso supremo potere del governo sia diviso fra il monarca, l'aristocrazia ed il popolo, in modo che esistano due o più potestà supreme le une accanto alle altre, ognuna dall'altra indipendente, ognuna in una certa sfera riconosciuta come la suprema, allora ha ragione Tacito, il quale riprovò questo pensiero dello Stato misto e osservò che un cosiffatto Stato non potrebbe giammai realizzarsi od avrebbe ben poca durata.

I moderni, per verità han creduto che l'Inghilterra sia per l'appunto un tale Stato, in cui la sovranità è divisa fra tre poteri supremi, il Re, la Camera alta, e la Camera bassa, e che precisamente su di ciò si fondi l'eccellenza della costituzione inglese, perchè essa ha realizzato l'ideale di questa quarta forma mista di Stato.

Ma la costituzione inglese non si è punto originata da una divisione della suprema potestà del governo. Invece la Monarchia, la quale negli antichi tempi diè allo Stato una sua forma specifica, fu in più modi limitata e moderata da una potente aristocrazia e posteriormente dall'intervento di elementi democratici.

La forma esterna dello Stato è rimasta continuamente monar-

---

[1] Opera citata V. I.

Digitized by Google

chica, e dal diritto pubblico inglese è assegnata al Re non solo la suprema potestà del governo, ma ancora il supremo grado nel corpo riunito del Parlamento legislativo.

Del resto ordinariamente non si avverte che la divisione aristotelica non si fonda sulle qualità e sulle composizioni del potere legislativo; poichè in questo come esso è organizzato, si manifesta regolarmente l'intiero Stato con tutti i suoi elementi principali. Ma essa si fonda sull'antitesi di governanti e governati e sulla quistione, a chi spetta *la suprema potestà del governo*. Poi questo non si divide ad un dipresso fra il re ed i ministri. Una simile *diarchia* o *triarchia* contraddice all' essenza dello Stato, il quale come un organismo vivente abbisogna di unità. In tutti gli organismi viventi per vero noi troviamo una varietà di forze e di organi, ma in pari tempo un' unità in questa varietà, una cospirazione comune degli organi, un organo supremo, in cui è concentrata la direzione unica. Capo e corpo non hanno una vita separata ognuna per sè e non si possono neanche mettere alla stessa stregua. Così pure nello Stato un organo supremo è la condizione indispensabile della sua vita e questa non può essere scossa, perchè lo Stato stesso deve rimanere indiviso.

Detti governi vanno distinti dai rappresentativi, nei quali il potere viene dato al popolo considerato organicamente nelle varie parti dello Stato, rappresentato nelle deliberazioni di esso dai suoi eletti. Questo principio unico, può produrre e produce due diverse forme di governi: la monarchia e la repubblica, rappresentative ambedue. Se non che vi si attenda bene, per quanto diverse siano o si dicano queste due forme, esse riescono forse sempre meno diverse tra sè, che non delle forme antiche ed antiquate della monarchia assoluta o consultativa, e delle repubbliche con libertà diretta.

Alcuni hanno creduto che la forma di governo possa talmente influire sui progressi civili da far dipendere da essa il benessere dell'umanità. [1] La forza e la bontà di un governo risiede in se

[1] Dei molti scrittori che trattarono quest'argomento, notiamo i principali: J. Stuart-Mil: Del governo rappresentativo; — Bluntschli: La politica come scienza,

Digitized by Google

stesso, ossia nelle sue leggi, nei suoi ordinamenti, che ne formano l'essenza. Date saggie e provide leggi che tutelino i diritti nella misura del giusto e dell'onesto e qualunque sia la forma di governo, malgrado le condizioni opposte di una data epoca storica, l'umanità deve subire quelle modificazioni che il vero ed il bene apportano ovunque.

Non consideriamo alla stregua del presente e commossi dalle passioni, gl'insegnamenti ed i giudizi della storia.

Se la forma di governo non è la causa prima della prosperità sociale è altresì vero che i popoli essendo diversi per la natura loro, per la loro storia, pel loro spirito e per le loro aspirazioni, abbisognano anche di diverse forme costituzionali. Sarebbe perciò somma pazzia tanto di raccomandare a tutti i popoli la repubblica come l'unica forma politica, quanto volere asseggettare tutti i popoli alla monarchia. Il concetto di una costituzione valevole per ogni tempo e per ogni popolo è falso. Sarà più facile introdurre per tutta la terra e per tutta l'umanità la stessa foggia di vestimento e lo stesso stato di fabbricazione.

Vi è tuttavia una misura universale a cui possiamo rapportare il pregio ed i vantaggi di una costituzione. Essa si determina dai compiti principali che la politica deve adempiere:

1. Per la libertà dei singoli individui che vivono nello Stato e perciò pel massimo sviluppo della capacità individuale e sociale.

2. Per *l'unità*, la *capacità d'azione* e la *prosperità* di tutto il popolo, cioè lo sviluppo della capacità nazionale la quale abbisogna di un' *autorità* del *potere dello Stato* perchè sià preservata al più che è possibile dai pericoli di un arbitrario dispotismo e che sia contemporaneamente efficace ed energica.

3. Pel favoreggiamento della *umanità*.

---

trad: Trono. Saredo: Principii di Diritto costituzionale. — Palma: Corso di Diritto Costituzionale. — Parieu: Principe de la science politique — Passy: Des formes de governement e des lois qui les regissent — Prevost-Paradol: La France nouvelle. — Bagehot: Constitution d'Angleterre ecc.

Digitized by Google

È evidente che la costituzione di uno Stato, allora è il più che si possa perfetto, quando essa per quanto è possibile, secondo i mezzi e le forme che possiede lo Stato storico, provvede per questi tre compiti principali di ogni politica: la libertà dei singoli, la prosperità di tutto il popolo, la destinazione dell' umanità; quando esso adunque lega con la più ricca varietà nel particolare la piena energia dell'unità, ed esercita nel miglior modo i doveri che i singoli ed i popoli hanno verso l'umanità. [1]

Se questi sono i requisiti che distinguono i migliori ordinamenti politici, non sempre però raggiungono l'efficacia loro, non trovando nei popoli la necessaria corrispondenza di sentimenti, di educazione ed idee per saperli conservare e maggiormente sviluppare a vantaggio della società. Nella vita dei popoli hannovi periodi di decadimento in cui l'energia e l'attività che sorreggono l'azione loro, mancando al proprio ufficio, gettano l'apatia e l'inerzia dove sarebbe ancora necessaria la più forte vitalità. È allora che all'azione propria entra soccorritrice l'altrui; è allora che all' indipendenza succede la servitù ed alla libertà s'impongono tutti quei vincoli che rendono gli animi soggetti e schiavi.

Ma come l'umanità nei suoi traviamenti trova provvidenzialmente il faro luminoso che ne impedisce la rovina, così alcuni popoli nel loro decadimento morale ed intellettivo ebbero l'avventura di affidare le loro sorti ad uomini che per l'energia del valore, per l'altezza dalla mente li avviarono a maggiori destini. Cesare malgrado la corruzione politica seppe dirigere le masse mediante il principato all'antica grandezza della repubblica. Carlo Magno in mezzo alle tenebre del Medio irradiò nuova luce vivificatrice per la concordia dei popoli col suo ardito concetto della monarchia universale. Gli uomini della Convenzione malgrado gli eccessi cui giunsero, innalzarono sulle rovine della Feudalità il vessillo dell'uguaglianza civile e politica degli uomini, proclamando la libertà, sola guarentigia dei diritti loro. Napoleone imitò quasi servilmente Cesa-

---

[1] V. Bluntschli — La politica come scienza.

Digitized by Google

re ed i due suoi successori fondatori dell'impero romano: pressato, incalzato anch'egli dalle condizioni della umanità, fece solo ed in cinque anni ciò che essi fecero fra tre, ed in settant'anni, trascinando le genti soggiogate dal suo genio a veri prodigi di sapienza e di valore. E così le virtù dei grandi, le verità della scienza, la forza della giustizia s'impongono ai popoli e li fanno progredire nel cammino della civiltà

Il governo che sembra destinato a mantenersi presso i popoli civili è il rappresentativo. Per esso vengono chiamati alle deliberazioni dello Stato non più, come avveniva fra gli antichi, direttamente i cittadini di una città oppure del suo territorio, ma indirettamente, per deputazione e rappresentanza, i cittadini dello intero Stato.

Il gran principio della partecipazione alle deliberazioni nazionali estesa a tutti i membri dello Stato, esistente del pari nelle due forme rappresentative, ed escluso all'incontro dalla monarchia assoluta, dalla consultativa e dalle repubbliche all'antica, fa di tutte queste tante forme inapplicabili nella civiltà presente, inapplicabili a tutti i popoli che abbiano provata una volta e talor desiderata solamente la libertà, allargata la libertà indiretta, ma sola vera per tutti la libertà rappresentativa. E che ciò sia incontrastabile è addimostrato dal fatto: che in mezzo a tanta abbondanza e soprabbondanza, in tanto lusso e lussuria di costituzioni ultimamente sperimentate, decretate, proposte ed ideate, in mezzo a tanta libertà o licenza scagliata nel mondo dei fatti e delle idee presenti, nessuna costituzione o libertà o licenza fu tentata, proposta od ideata che non fosse di queste rappresentative. — Oramai non è possibile l'ordinamento di niun governo nuovo od il riordinamente di niuno antico, se non in un sistema rappresentativo, sia monarchico o repubblicano.

Non dissimuliamo che un tal governo può suscitare molte opposizioni, poichè l'incostanza delle moltitudini, il fermento delle passioni, le ire di parte maggiormente s'impongono ne' governi a forma popolare. Qualunque però esso sia dobbiamo ben rammentare che da

Digitized by Google

una saggia organizzazione politica dipendono i destini degli Stati, delle Nazioni e della civiltà.

Le origini di tal governo parve a Montesquieu rintracciarle presso gli antichi Germani, desumendo questa sua supposizione dalle parole di Tacito: « delle cose minori, i principi consultano; delle maggiori tutti: ma in guisa che anco quelli, che sono in arbitrio della plebe, appresso i principi si trattino, [1] » quindi non dubitò di affermare che: *ce beau système a été trouvé dans les bois.* [2] Certamente non si vorrà accettare l'asserzione dell'illustre filosofo nel più stretto e rigoroso significato; le istituzioni tutte, al pari della vita individuale, vanno soggette alle vicende inevitabili delle varie età, accrescendo, sviluppando e migliorando quegli elementi che formano l'essenza loro. Così questo ordinamento politico dei barbari in Europa si sviluppò gradatamente e con modificazioni appo i vari popoli; ma poscia tra più giacque, tra pochi continuò imperferto, tra gl'Inglesi ed i Siciliani, nella maggiore isola dell'Oceano Europeo, e nella maggiore del Mediteraneo perdurò ed aggiunse sua amplitudine ed eccellenza. [3]

Trattando di governo rappresentativo accade, presso qualche scrittore, di veder questo confuso colla monarchia rappresentativa o costituzionale, scambiando in tal modo il genere con la specie; il che procureremo noi di evitare esaminando distintamente ciascun governo e così chiarire l'espressione dell'articolo che commentiamo.

Il principio fondamentale del governo rappresentativo si è di attribuire la *suprema potestas*, il primitivo ed assoluto diritto di dare la legge, ossia la sovranità, non in qualche porzione della società: uomo, monarca, senato o popolo, poichè quando fu ad essi attribuito si creò sempre la tirannia, non appartenendo all'imper-

---

[1] De moribus Germanorum

[2] Montesquieu — Esprit des Lois.

[3] V. D. Ondes Reggio — Discorso sul reggimento politico in Europa dalla conquista barbarica allo stabilimento della Feudalità, premesso alla Storia costituzionale d'Inghilterra, di Hallam, tradotta dallo stesso.

Digitized by Google

fetta nostra natura l'applicazione fissa ed imperturbabile della giustizia e della ragione, ma bensì in una legge superiore all'uomo, creata per lui e da lui distinta, dalla quale la sua volontà deve essere regolata.

L'uomo per altro per la sua natura libera ed imperfetta non obbedisce sempre alla legge. Porta dentro di sè altri moventi di azione e benchè ne conosca il vizio non di rado vi cede. Ma obbedire o no la legge suprema dell'uomo è sempre là; egli non può pensarvi senza riconoscere che è posta al disopra di lui. Ecco dunque l'individuo continuamente in presenza di una regola che egli non ha fatta, che lo obbliga e non lo abbandona giammai. Se entra o si trova in società coi suoi simili quale altra regola egli avrà, se non questa? La società umana sarà ella un'abdicazione dell'umana natura? No per fermo: l'uomo nella società deve restare, e resta effettivamente ciò che è, e siccome la società non è che una collezione d'individui, così la legge suprema della società deve essere quella che regola gl'individui medesimi.

Ecco dunque la vera legge della società, la legge del governo trovata. È la medesima legge che obbliga gl'individui. E a quel modo che per l'individuo la vera legge è sovente oscura, e l'individuo anche quando la conosce non la seguita sempre, egualmente pel governo, qualunque esso sia, la vera legge che deve sempre passare per lo spirito dell'uomo, limitato nel suo intelletto ed agitato dalle passioni non è sempre conosciuta ed obbedita. Egli è pertanto impossibile di attribuire ad un uomo, od a più uomini la sovranità di diritto, perocchè si supporrebbe che sanno e vogliono, in tutti i casi, ciò che la giustizia e la ragione esigono; supposizione inammissibile attesa la radicale imperfezione della nostra natura.

E nondimeno, a motivo appunto di questa medesima imperfezione gli uomini accettarono, o piuttosto crearono idoli e tiranni. Una legge bell'e preparata parve loro più comoda che la ricerca penosa e continua della ragione e della giustizia a cui si sentivano obbligati da una coscienza ostinata, di cui non potevano sbarazzarsi.

Digitized by Google

Però non riuscirono ad ingannare affatto la loro coscienza o a sottrarvisi. La coscienza disfà tutte le combinazioni dell'ignoranza e della infingardaggine, e costringe gli uomini loro malgrado a combattere per se stessi. Giammai gli uomini non accettarono interamente in fatto la sovranità che avevano ammessa in diritto; e questa loro impotenza di consentirvi proclama il principio sovraumano della sovranità. [1] Alcuni scrittori si sono opposti a questo principio. Il Brusa nelle sue note al *Diritto Costituzionale* del Casanova afferma che diritto e dovere fuori della coscienza non esistono; e così coscienza legislativa, non legge essa stessa, legge suprema, neppure. Ma noi consideriamo la giustizia come assoluta ed indipendente delle condizioni variabili e soggettive dell'individuo; se così non fosse la legge morale sarebbe contingente e mutabile a seconda dello stato individuale e quindi non avrebbe quel carattere di obbligatorietà che è proprio della sua natura.

Riguardo all'origine del potere sovrano hannovi due principii, due dogmi, come dice il Constant, [2] ugualmente dannosi: l'uno, il diritto divino, l'altro la sovranità illimitata del popolo. L'uno e l'altro hanno fatto assai male.

È pur vero che il potere sovrano, come legge della natura umana socievole, proviene da Dio, ma non però si deve intendere per questo che gl'investiti di tal potere siano i rappresentanti personali di Dio. Tale interpretazione mentre sarebbe in opposizione colla natura umana delle persone investite di tal potere legittimerebbe la più assurda conseguenza. Questo principio riconosciuto nel Medio Evo è pure rimasto in parte nel concetto della moderna monarchia costituzionale; ma però è stato tolto il medioevale frazionamento del potere regio in altri parziali ed indipendenti.

---

[1] V. Guizot: Histoire des origines du Gouvernement representatif et des Institutions politiques de l'Europe. Tome I. — Il Casanova, che divulgò in Italia le dottrine del Guizot sul Governo rappresentativo, espone queste stesse idee nella sua opera tanto diffusa: Del Diritto Costituzionale.

[2] Discours, di B. Constant, Tome I.

Digitized by Google

La dottrina della sovranità popolare, che professata da Locke, assunse con Rousseau nel suo *Contratto sociale* il maggior sviluppo si fonda sul principio: essere ciascun individuo sovrano di se stesso ed uguale ad un altro; e l'unione e la somma delle volontà individue formare la volontà generale e questa la sovranità. Tale concetto contraddice e sovverte l'ordine di natura, poichè sotto l'apparenza di volere mantenuta l'eguaglianza legittima introduce violentemente l'uguaglianza dove non è, sconoscendo la ineguaglianza legittima. Conseguenza di questo principio sono il dispotismo del numero, la dominazione delle inferiorità sulle superiorità, cioè la più iniqua delle tirannie. [1]

Tale non può essere il principio del governo rappresentativo. In esso la vera legge è la ragione, la verità, la giustizia, cui nessuno possiede ma cui certi uomini sono più capaci degli altri a cercare ed a scoprire. Fedele a questo intento il governo rappresentativo riposa sulla divisione del potere di fatto, in ragione della capacità di agire secondo la verità e la giustizia, donde deriva il potere di diritto. Si è questo principio, che, per confessione di tutti ed in virtù del puro buon senso viene applicato nella vita comune e nell'interesse degli individui.

Si è questo principio che non accorda la sovranità della propria persona, della sua famiglia, de' suoi beni, se non all'individuo che si presume capace di farne uso ragionevole e la toglie a colui che se ne è mostrato positivamente incapace. Il governo rappresentativo applica agl'interessi generali, al governo della società, lo stesso principio che il buon senso del genere umano applica agl'interessi generali, al governo dell'esistenza di ogni uomo. Ei distribuisce la sovranità secondo la capacità corrispondente, vale a dire, colloca il potere di fatto, ossia una porzione del potere di fatto, soltanto là dove scopre la presenza del potere di diritto, presunto dietro a certe condizioni, o giustificato con certe prove; nè dimentica mai che il potere di diritto non deve trovarsi intero e permanente in nessuna parte.

[1] Casanova — Del Diritto Costituzionale. V. II.

Digitized by Google

Si va sovente dicendo che il governo rappresentativo è il governo della maggioranza. Questa proposizione è vera in parte; ma sarebbe errore il credere che sia il governo della maggioranza, come accade nel sistema della sovranità del popolo che prende tutti gl'individui, per ciò solo che esistono senza domandar nulla di più. Prende in seguito la maggioranza di questi individui e dice: ecco la ragione, ecco la legge. Il governo rappresentativo procede in altra maniera. Egli considera quale sia l'atto a cui si chiamano gl'individui, esamina quale sia la capacità necessaria per quest'atto; indi chiama gl'individui che si presumono possedere questa capacità, nè questi soli, ma tutti. Cerca infine la maggioranza fra i capaci. [1] Da ciò si comprende che tal governo non già si basa sulla maggioranza numerica, che offre di preferenza elementi non avvalorati dalla indipendenza e conoscenza necessarie a sì alte funzioni, ma esso è il governo della maggioranza dei capaci. Tale ordinamento politico non potrà essere applicato o riuscire efficace presso quei popoli ove non sia sufficentemente sviluppato il sentimento della propria dignità ed indipendenza, nè dove gli animi soggiogati dalle passioni si lasciano imporre la tirannia di uno o di pochi; al contrario esso diviene necessario alla stessa monarchia ove i più elevati sentimenti che nobilitano gl'individui ed i popoli: l'amor di patria, l'abnegazione, la libertà ne siano la guida e la pratica costante e sincera. Ed appunto in Italia surse il governo rappresentativo nell'epoca più bella, più splendida e più gloriosa della sua storia: all'epoca dei Comuni, per ricadere poi, e risorgere dopo tante vicende e per fermezza di propositi, con tante pene, tanto spreco di ricchezze e di sangue nel nostro attuale riscatto. Furono infatti i Comuni che col loro contegno fermo ed ardito, sciogliendosi dal giogo dei signori feudali, dettero inizio al governo rappresentativo, costituendosi a repubbliche democratiche od aristocratiche. Dove però eravi potestà regia nazionale, per liberarsi dai baroni, marchesi, conti e vescovi si appoggiarono al re, il quale, considerando

[1] V. Guizot — Op: cit.

Digitized by Google

i Comuni quali successori dei signori da cui si erano liberati, concesse loro il diritto di assistere ai parlamenti feudali. Non potendo certamente recarvisi nè tutti i cittadini, nè tutti i magistrati municipali fu forza *deputare* alcuno di questi, come avvenne, e così la grande innovazione fu fatta, benchè non avvertite le gravi conseguenze. In seguito a ciò la potestà regia veniva limitata dai diritti e dai privilegi accordati ai Comuni ed ai privati, che potevano anche difenderli con le armi; ed il potere di far leggi era esso pure soggetto al consentimento non solamente dei Grandi della Chiesa e dei Baroni, ma ancora dai rappresentanti della borghesia o della città. Avvenuta questa notevole innovazione nell'ordine pratico dell'organizzazione politica ed educati i popoli all'esercizio della libertà, la monarchia aveva tracciata a se stessa quale era la via da seguire per conciliare le aspirazioni popolari con la tradizione monarchica.

Il concetto della monarchia rappresentativa è di considerare il potere sovrano come ripartito fra i vari organi dello Stato, in nessuno però particolarmente concentrato benchè ciascuno lo eserciti secondo certi limiti.

L'esperienza dei secoli dimostrò che quando il governo dello Stato si trova interamente nelle mani di una unità qualunque, questa unità potendo fare tutto ciò che vuole, è ben presto condotto a fare ciò che può; per modo che ne risulta infallibilmente il dispotismo, sia di uno, sia di alcuni, sia di tutti, secondochè l'unità governativa è re, aristocrazia o popolo. La monarchia, l'aristocrazia e la democrazia, tre forme semplici di governo, hanno ciascheduna delle qualità proprie e speciali, che sono attissime al buon reggimento di uno Stato; dunque, si è detto, il governo devesi fra di esse dividere; così si metteranno a profitto le doti per cui vanno distinte evitandone gl'inconvenienti.

Due cose costituiscono la sovranità: volere ed agire, risolvere ed eseguire; in altri termini, decidere ciò che deve farsi e fare ciò che è deciso. Il popolo, siccome è evidente, non può esercitare per se stesso questa sovranità tutta intera, bisogna necessariamente,

Digitized by Google

almeno in parte, ne deleghi l'esercizio. Ora se conservando quella porzione della medesima che può esercitare da sè, divide l'altra fra più mandatarii, cosicchè queste differenti somme di potere rimesse in diverse mani si bilancino le une colle altre, vi è luogo a credere che non nasceranno abusi, e il governo moderatamente ed in guisa normale procederà.

Il popolo ossia la nazione è senza dubbio capace di manifestare la sua volontà, imperocchè più di ogni altro è in grado di conoscere i suoi bisogni, e di sentire, almeno in modo generale ciò che gli è vantaggioso. Ma se la nazione può manifestare la sua volontà è per lo più inabile a discernere i mezzi di applicare sanamente questa volontà ai fatti e di tradurla in legge. A tal fine bisogna deliberare, discutere, scegliere, cose tutte che una nazione non può fare tutti i giorni, e tuttavia ad ogni istante nuovi bisogni dimandano leggi nuove. « Si de lui même le peuple veut toujours son bien, dice Rousseau, de lui même il ne le voit pas toujours. La volontè gènèrale est toujours droite, mais le jugement qui la guide n'est pas toujours éclairé. »

Pertanto, esprimere la sua volontà in modo generale ed eleggere i più illuminati dei suoi membri col mandato di formulare questa volontà, applicandola ai fatti, tale è il mezzo più ragionevole che un popolo adoperar possa per giungere a una manifestazione completa e saggia della propria sovranità. Resta l'altra parte della sovranità, vale a dire l'azione, ossia l'esecuzione delle deliberazioni che furono prese. Ora l'azione, perchè riesca come conviene, pronta, forte ed energica vuol essere raccomandata ad uno solo. La monarchia si presentava naturalmente a quest'uopo. In conseguenza al popolo manifestare la sua volontà, ai rappresentanti tradurla in legge, al monarca si appartiene farla eseguire. [1]

Questa dottrina mentre accenna al concetto fondamentale della monarchia rappresentativa non devesi però intendere nel senso di

[1] Casanova, Diritto Costituzionale — Rousseau, opera citata — Mirabeau, Oeuvres.

Digitized by Google

volere esclusa ogni ingerenza del re dal governo. Fu appunto questa interpretazione che, accolta in Francia nell'89 e nel 90, diede luogo a quella erronea ed ibrida creazione che è un re mero esecutore e semplice agente del potere della maggioranza senza facoltà alcuna, con, a fronte, un'assemblea investita di ampi poteri. Quali ne furono le conseguenze ad ognuno son note.

Però ad alcuno sembra non trovare sufficiente garanzia nei limiti attualmente imposti all'azione del potere regio, e proclamano più confacente alla dignità e libertà umana quel governo che si basa sulla elezione popolare, non già nella tradizione ereditaria. Noi non intendiamo di porre a fronte le ragioni che possano militare a favore del governo repubblicano e monarchico, fermi al concetto già espresso che l'efficacia di ogni governo sta nelle condizioni particolari di ogni popolo, e di civiltà le quali fanno preferire or l'una or l'altra forma; notiamo però che la monarchia offre nell'eredità, e continuità del potere, garanzie di ordine e di stabilità che difficilmente può dare la repubblica. È certo però che il progresso democratico della società moderna, fondato sulla maggiore coscienza dei diritti individuali, sulla libertà ed uguaglianza degli uomini, non mancherà di applicare pure nell'ordinamento della suprema potestà dello Stato, gli stessi principii che dànno origine agli altri poteri politici. Questa nostra opinione viene avvalorata dalla storia, poichè vediamo la monarchia imporsi a popoli incapaci ad un reggimento proprio, ed essa assumere diverse modificazioni, da assoluta a consultiva e deliberativa o rappresentativa a grado a grado che la società, avantaggiandosi nella educazione politica ed intellettuale, si emancipava dalla tutela che si era imposta.

A noi sembra pericoloso e prematuro il volere dedurre dallo stato presente della società l'organizzazione politica che essa potrà assumere nell'avvenire; ad ogni modo quando pure dovesse giungere a quella forma di governo che taluni giudicano più consona al diritto naturale, dovrà però sempre ricercare nelle condizioni proprie di civiltà quelle qualità di ordine, di stabilità e di moderazione che in oggi offre la monarchia costituzionale. È appunto

Digitized by Google

questo suo pregio principale che faceva dire a Cherbuliez che « aucune institution ne s'est montrée plus salutaire. Sons sa protection l'Angleterre a obtenu des siècles de prospéritè et de puissance. Aussi les pubblicistes de tous les pays ont-ils ètè saisis d'une juste admiration pour cette organisation, si anormale en apparence et l'at-on vue s'introduire sur le continent europèen partout où la civilisation était en progrés. Les tentatives, au contraire, qui ont été faites ça et là pour substituer immédiatement à la monarchie absolue un gouvernement républicain, n'ont eu ancun succès; elles n'ont servi qu'a faire mieux comprendre le mécanisme, et apprécier les avantages de la monarchie constitutionnelle. Plus un État est grand, riche, centralisé surtout, moins il est propre à recevoir un gouvernement républicain. La république est une plante dont les fruits sont excellents san doute, et dignes d'envie; mais elle ne croit et ne prospère que sur un sol convenablement prèparè, partout ailleurs ou la voit s'étioler et languir sans porter ni fleurs ni fruits; jusqu'à que un soldat heureux vienne l'arracher et planter son sabre à sa place. Il est aussi impossibile d'ètablir un gouvernement républicain dans un État, où l'organisation tant morale que matérielle s'y oppose, qu'il le serait d'introduire le gouvernement monarchique dans un petit État, gouvernè démocratiquement depuis dès siecles; tel que le Canton de Schwytz ou d'Uri. Ceux qui rèvent une telle métamorphose font abstraction de tout ce que la connaissance du passé et l'observation du présent nous apprenent de plus certain: ils se livrent á une chimère qui ne vaut pas la millième parti des talents qu'on a employé à la soutenir, ni une seule goutte du noble sang qu'elle a fait couler. »

L'efficacia di questa forma di governo consiste nell'organizzazione sua, poichè il monarca non agendo solo, trova nell'intreccio dei vari poteri dello Stato, un freno alla di lui azione, mentre egli serve agli altri poteri di forza moderatrice. E per vero nella monarchia costituzionale abbiamo tre poteri governativi, distinti e separati che non possono agire indipendentemente ed in contraddizione l'uno dall'altro, ma debbono però a vicenda sorvegliarsi e contenersi. Re, Ca-

Digitized by Google

mera e Senato, sono ammessi a prendere una parte uguale nelle deliberazioni, le quali non possono acquistare forza di legge se non in seguito al loro comune consenso. Il Re poi è il centro attorno il quale tutti gli altri poteri si coordinano, per formare un tutto solo senza che egli sia estraneo a nessuno dei grandi poteri dello Stato. Vedremo nei successivi articoli le loro singole attribuzioni.

Passiamo ora ad esaminare l'ultimo inciso dell'articolo: *Il Trono è ereditario secondo la Legge salica.* Per lo Statuto adunque è formalmente esclusa la forma elettiva. Essa, per vero, è sempre stata, nell'ordine delle idee monarchiche, una forma eccezionale, che non ha mai per lungo tempo resistito dacchè il popolo, presso il quale si era stabilita, si è avanzato nella civiltà.

Il Trono è ereditario per ordine di primogenitura di maschio, in maschio, in conformità, dice l'articolo che annotiamo, della Legge salica. Siccome a parer nostro i redattori della Costituzione si riferiscono poco esattamente a quella legge per esprimere un concetto che non contiene, crediamo opportuno, prima di esaminare la convenienza pratica e ragione giuridica di tale disposizione, di far precedere un'esposizione storica di detta legge. [1]

La legge salica era la legge di popoli barbari, dei *Salii*, la cui redazione, ebbe luogo dopo la loro invasione in Occidente. Era la legge di uno di quei popoli germanici presso i quali non si potrebbe dire rigorosamente che vi fosse una monarchia, neppure molte terre appropriate, poichè i popoli germanici,

---

[1] Chi desidera maggiori schiarimenti sull'accennata legge può consultare: Pertile, Storia del diritto italiano; — Pardessus, Loi salique ou Recuil contenant les anciennes redactions de cette loi et le texte connu sous le nom de: *Lex emendata*, avec des notes et des dissertations — Grimm, De historia legis salicae — Montesquieu, Esprit des Lois — Rossi P. Cours de Droi. Constitutionnel T. III — Mehel, Lex salica herausgegeben — Zoepft, Storia del diritto tedesco — Wattz. L'antico diritto dei Franchi salici — Stobbe. Storia delle origini del diritto germanico — Bluntschli, Diritto pub: univ: Vol: I — Guizot, Histoire de la civilisation en France, Vol. I — Saredo, Il passaggio della Corona, secondo il Diritto pubblico italiano — Gallini C. Lo Statuto del Regno ecc:

Digitized by Google

come sono stati descritti da Tacito, [1] non possedevano che case, isolate da poca terra. Il resto delle fortune particolari consisteva in armi, armenti, schiavi, cavalli, e cose mobili. È dunque singolare si sia partiti da simile legge per dedurre il principio della esclusione delle donne dal trono.

Anche Montesquieu attribuisce a detta legge carattere puramente civile; però essa ha esercitato una grandissima influenza sull'applicazione del suo principio al diritto politico, ed appunto l'esclusione delle donne dalla successione al trono si trova ammessa nei paesi soggetti alla Legge salica, e non negli altri. Presso i Borgognoni, ad esempio, ove vigeva la Legge salica, non dando essa alle donne il diritto di succedere nella terra coi loro fratelli, neppure succedevano alla corona. Per la legge dei Visigati al contrario, ammettendosi le donne a succedere nelle terre coi loro fratelli, furono pure dichiarate capaci a succedere nella corona. Riportiamo senz'altro il testo del titolo degli allodii, quale si trova nell'edizione della legge salica, pubblicata sulle formule di Marcolfo:

§ I. Si quis homo mortuus fuerit, et filios non dimiserit, si pater ant mater superfuerint, ipsi in hereditatem succedant.

§ II. Si pater ant mater non superfuerint, et fratres vel sorores reliquerit, ipsi in hereditatem ejus succedant.

§ III. Quod si nec isti fuerint, sorores patris in hereditatem ejus succedant.

§ IV. Si vero sorores patris non existerint, sorores matris eius hereditatem sibi vindicent.

§ V. Si antem nulli horum fuerint, quocumque proximiores fuerint de paterna generatione, ipsi in hereditatem succedant.

§ VI. De terra vero salica nulla portio hereditatis mulieri veniat; sed ad virilem sexum tota terrae hereditas perveniat. [2]

---

[1] Nullos Germanorum populis urbes habitari satis notum est, ne pati quidem inter se junctas sedes; colunt discreti ac diversi, et fons, ut campos, ut nemus placuit. Vicos locant, non in nostrum morem connexis et cohoerentibus edificiis; suam quisque domum spatio circumdat. (De moribus Germanorum)

[2] Nel 1317, dopo la morte di Luigi X, e sulla proposta di Filippo V, il Lungo,

Digitized by Google

Alcuni vorrebbero giustificare l'esclusione delle donne dal trono con argomenti di convenienza e di opportunità pratica, affermando che l'attuale sistema sociale è condizionato alla distinzione dei sessi pei diversi uffici. Non seguiremo su questo terreno irto di molte difficoltà i vari contradditori e benchè partigiani della uguaglianza giuridica dei due sessi, [1] riconosciamo però essere questa una di quelle tante questioni alla cui soluzione concorrono insieme la tradizione, i costumi, e mille circostanze di fatto che impediscono di stabilire *a priori* un principio assoluto e regolatore di ogni nazione. Solo però notiamo con Dora d'Istria [2] che le donne ressero i loro Stati in modo da rendere molto contestata la loro incapacità politica. Fourier spinge la sua ammirazione per le donne regnanti al punto d'affermare che si sono sempre mostrate superiori agli uomini, quando abbiano potuto spiegare sul trono i loro mezzi naturali, dei quali il diadema loro assicura un pieno uso.

Escluso che la Legge salica possa essere riguardata come principio su cui si fonda la successione al trono, quali saranno le norme regolatrici di detta successione? Esse sono quelle stesse della legge comune in quanto si possano applicare al diritto pubblico. Perciò a seconda di quanto prescrive il Codice Civile (art. 720, 721, 759, 1380) non si potrà mutare nè per testamento nè per contratto l'ordine legale della successione. Secondo pure il Codice Civ. (art. 923, 925) la successioue si apre al momento della morte; e il possesso dei beni dal defunto passa di diritto all'erede, senza bisogno di materiale apprensione, ossia, secondo l'espressione a noi tramandata dal diritto francese: *le morte saisit le vif*. Come pure è stabilito dalla legge civile (Cod. civ: 933, 1034) che l'effetto dell'accettazione, in qualunque tempo sia fatta, risale al giorno in

---

questo articolo, che non era stato applicato fino allora che alle sole proprietà private, fu per la prima volta applicato in Francia nella successione al trono; egli poi è stato in questo senso accolto come una delle legge fondamentali della monarchia.

[1] Urtoller — La Donna ed i nuovi Tempi.

[2] Les femmes par une femme.

Digitized by Google

cui si è aperta la successione, senza che vi sia neppure per un momento interruzione o sospensione di dominio nella proprietà ereditaria.

Questi principii applicati al diritto pubblico, ci fanno stabilire che il re non può in guisa alcuna mutare l'ordine di successione e che il trono non resta mai vacante, operandosi la trasmissione dei diritti ad esso *ope legis* e se anche il successore assume il trono più tardi, si presume che la sua assunzione risalga al momento in cui il trono rimase vacante. [1]

A questi principii furono recate due limitazioni, una di origine monarchica, il privilegio della linea maschile; [2] l'altra di fonte plebiscitaria: la legittimità della discendenza; [3] quella è consacrata nella frase che ora abbiamo esaminata: *secondo la Legge salica;* questa nella formula dei plebisciti colla parola: *legittimi successori.* [4]

Abbiamo già veduto che la Legge salica regolava il diritto di successione non già in ordine alla primogenitura, ma bensì escludendo le donne.

---

[1] V. Romagnosi, La Scienza delle Costituzioni — Saredo, Il passaggio della Corona ecc. — Gallini, Op: cit.

[2] Cade qui opportuno notare che il privilegio monarchico della primogenitura nella linea maschile, fu introdotto in Germania per la prima volta negli Elettorati; si estese poscia a tutti gli altri Stati tedeschi. L'atto a cui si riferisce tale privilegio è chiamato *Bolla d' Oro* redatta da Bartolo e promulgata dall'Imperatore Carlo IV nel 1356, nella quale furono accettate le decisioni di due Diete. Riportiamo dal Bluntschli un brano di detta Bolla che riguarda l'accennato privilegio:

§ 2.... « praesenti lege perpetuis temporibus valitura decernimus, ut postquam iidem Principes Electores seculares, ut eorum quilibet esse desierit, jus vox et potestas electionis hujusmodi ad filium suum primogenitum. legitimum laicum, illo vero non extante, ad ejusdem primogeniti filium similiter laicum, libere et sine contradictione cujuspiam devolvatur.

§ 3. Si vero primogenitus hujusmodi absque heredibus masculis, legitimis, laicis ab hac luce migraret, virtute praesentis, imperialis edicti, jus vox et potestas e lectionis praedictae ad seniorem fratrum laicum per veram paternalem lineam descendentem et deincops ad illius primogenitum laicum devolvatur. »

[3] Lo Zoepft nella sua storia del diritto tedesco, stabilisce il seguente principio di diritto pubblico, che i figli nati da matrimonio morganatico sono capaci di succedere al trono quando mancano le persone a cui favore fu fatta la esclusione.

[4] V. Gallini, Op. cit.

Digitized by Google

Quanto alla legittimità dei natali, essa si prova nei modi prescritti dal nostro Codice civile o dalle leggi civili che hanno preesistito al Codice. E poichè la legittimità dei natali ha la sua prova nella legittimità del matrimonio, così dovrà pure aversi riguardo alla legge civile, e, per ciò che non dispone, allo Statuto, onde ritenere legittimo il matrimonio del Re. Locchè importa necessariamente la esclusione ed inefficacia di certe forme speciali di matrimonio, quali il morganatico, il religioso ed altri, soventi in uso presso le famiglie regnanti. [1]

La successione al trono può dar luogo ad alcune questioni importanti, di cui crediamo opportuno far conoscere le principali.

Posto il principio fondamentale di una monarchia ereditaria: la continuità della Corona, ossia che il trono non rimanga mai vacante; *Rex non moritur*, [2] avverrà che la devoluzione si compia senza che occorra un fatto qualsiasi per l'assunzione al trono, o una entrata in carica, od anche soltanto la notizia della devoluzione comunicata al successore. Il Parlamento non interviene che per ricevere il giuramento. La Costituzione belga invece ha derogato a questo principio, subordinando l'esercizio del potere della Corona alla prestazione del giuramento. [3]

---

[1] V. Saredo — Op. cit.

[2] Imperator mori non potest, sed ipsa dignitas, officium imperatoris est immortale — Baldus. Consil:

[3] Art: 79. — Alla morte del Re le Camere si riuniscono senza convocazione, al più tardi, nel decimo giorno dopo il decesso. Se le Camere sono state disciolte anteriormente, e la convocazione sia stata fatta nell'atto di dissoluzione per un'epoca posteriore al decimo giorno, le antiche Camere riprendono le loro funzioni sino alla riunione di quelle che le debbono surrogare.

Se non havvi che una Camera disciolta si segue la stessa regola a riguardo di questa Camera.

A datare dalla morte del Re e fino alla prestazione del giuramento del suo successore al trono o del reggente, i poteri costituzionali del re sono esercitati in nome del popolo belga, dai ministri riuniti in consiglio e sotto la loro responsabilità.

Art 80. . . . . .

Egli (il Re) non prende possesso del trono che dopo avere solennemente prestato in seno alle Camere riunite, il giuramento . . . .

Digitized by Google

Le stesse disposizioni dello Statuto avvalorano la nostra opinione. Leggiamo all' art. 23 che il reggente, *prima di entrare in funzioni* presta il giuramento di essere fedele al Re e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato. All' art. 49 è detto: I senatori ed i deputati, *prima di essere ammessi all' esercizio delle loro funzioni*, prestano il giuramento di essere fedeli al Re, ecc. ecc. mentre all' art. 22 trattando dell' avvenimento al trono del Re nulla è accennato che l' esercizio delle funzioni regie sia subordinato alla prestazione del giuramento.

Stabilita la regola che « il Re come rappresentante della sovranità, non muore mai » ne segue che egli deve considerarsi, nelle, ragioni di diritto pubblico, non come una persona, ma come una istituzione. Ora le istituzioni non muoiono, non subiscono interruzioni o sospensioni, non si concepisce un *interregno* dello Statuto o della legge. Lo Statuto e le leggi imperano sempre, tanto pel Re come pel Governo, così pel Parlamento, come pei cittadini.

Il Re ha funzioni che debbono essere sempre adempiute; e le autorità giudiziarie ed amministrative che agiscono in suo nome, non possono cessare mai di attingere nel capo dello Stato; non come persona, ma come organo supremo della sovranità, il *jus imperii* e il *jus jurisdictionis.* [1]

Ammettendo la dottrina contraria, si verrebbe a queste conseguenze :

1.° Nell' intervallo che corre fra la morte del Re e la prestazione del giuramento per parte del suo successore, l' ordine legale sarebbe sospeso, e tutte le autorità giudiziarie ed amministrative sarebbero paralizzate nella loro azione.

Ora: sappiamo che: *a*) la giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome da giudici che egli istituisce. (Statuto, art. 68); *b*) le sentenze sono pronunciate ed eseguite in nome del Re (Cod: proc. civ. art. 54 e 556).

Come potrebbero pronunciarsi sentenze e in nome di chi, e con

---

[1] Saredo – Istit. di proc. civ.

Digitized by Google

quale facoltà se ne ordinerebbe l'esecuzione? Non si potrebbero intitolare in nome del Re nuovo, perchè non sarebbe ancora. Si avrebbe quindi, come dicemmo, un interregno della legge, che sarebbe causa dei più gravi disordini che non potrebbero essere legalmente impediti o repressi.

2.° Posto che la prestazione del giuramento fosse condizione così essenziale per determinare gli obblighi del nuovo Re, ne seguirebbe che, fino a che egli non avesse giurato non eserciterebbe senza dubbio le sue funzioni; ma non sarebbe tenuto agli obblighi che lo Statuto gli impone. Ora, la vera dottrina costituzionale è che il Re, abbia o non abbia giurato, se ha il diritto di esercitare le sue prerogative ha altresì l'obbligo di adempirne i doveri. Lo Statuto non rimane sospeso mai per lui, come non rimane sospeso pei cittadini. Se anche non lo giurasse lo Statuto sarebbe ugualmente obbligatorio per lui, perchè lo ha fatto Re: *a lege rex.* [1]

Anche Fischel [2] e Blackstone [3] sostengono lo stesso principio, e quest'ultimo afferma che se un Re ricusasse di prestare giuramento, il suo rifiuto dovrebbe considerarsi come un'abdicazione; ma tutti i suoi atti anteriori al rifiuto conserverebbero la loro giuridica validità.

Altra gravissima questione a cui può dar luogo il passaggio della Corona, ossia la successione al trono, è quella che riguarda gli atti dell'autorità giudiziariaria. Le sentenze e le ordinanze munite di formola esecutiva in nome del Re Vittorio Emanuele quando egli viveva, qualora l'esecuzione non sia ancora cominciata dovranno essere modificate, colla sostituzione del nome del Re nuovo a quello del Re defunto?

A questa questione risponde il Saredo con la consueta dottrina e spirito pratico, che la mutazione di Governo, o della persona che è a capo del Governo non porta alcuna interruzione nell'adem-

---

[1] V. la dotta monografia di Saredo sul Passaggio della Corona, secondo il Diritto pubblico italiano, la più estesa che siasi pubblicata sull'argomento in Italia.

[2] Costituzione inglese.

[3] Comm: on laws of Englaud.

Digitized by Google

pimento delle funzioni della sovranità; che la formola esecutiva una volta emanata, deve seguire il suo corso: che non è dalla *persona* del capo dello Stato che viene l'autorità al giudicato dell'atto, bensì dall'ufficio che esso copre: che la regola *Rex non moritur* deve produrre, fra le altre conseguenze, anche la validità dell'esecuzione degli atti intitolati durante la vita del Re defunto.

In Francia la giurisprudenza e la dottrina inclinano in questo senso. Così hanno deciso la Corte di Bruxelles (25 Giugno 1807), quella di Nancy (14 Marzo 1836), quella di Parigi (3 Gennaio 1852). Fra gli autori francesi hanno propugnato questa dottrina il Boitard [1], il Carrè [2], il Dalloz [3], Rolland de Villargues[4].

Ad essa acconsentirono pure il Mancini, Pisanelli e Scialoia, nel loro Commentario al Codice di procedura civile.

Non crediamo però si debba intendere l'enunciata teoria in modo assoluto. Essa devesi ritenere per vera quando si tratti di formola esecutiva rilasciata in nome del nuovo sovrano, quando la successione al potere si è compiuta in virtù d'istituzioni che sono rimaste identiche e sotto un sovrano e sotto l'altro.

Quando però il cambiamento avvenuto nelle istituzioni politiche si è compiuto o con una rivoluzione, o con la sostituzione di una forma di Governo ad un'altra, in questo caso la formola esecutiva rilasciata in nome del Governo passato non ha più efficacia sotto il nuovo.

Esposte, in modo sommario, le norme regolatrici dello Stato e della Monarchia, passiamo ora ad esaminare le loro singole attribuzioni nei rapporti coi cittadini e con l'ordinamento costituzionale, il che formerà argomento dei successivi articoli.

---

[1] Leçons de procedure civile.

[2] Lois de la procedure civile.

[3] V. Jugement.

[4] Repert: du notariat.

Digitized by Google

APPENDICE.

—

LEGISLAZIONE.

PLEBISCITI.

1) Plebiscito della Lombardia.

8 *giugno* 1848.

Per l'unione immediata	Voti	561,002
Per la dilazione del voto	»	681

---

2) Formola del plebiscito della Toscana.

11 *e* 12 *marzo* 1860.

Unione alla Monarchia Costituzionale
del Re Vittorio Emanuele II, ovvero: *Regno separato.*

Per l'unione	Voti	366,571
Pel regno separato	»	14,925

---

3) Formola del plebiscito dell' Emilia.

11 *e* 12 *marzo* 1860.

Annessione alla Monarchia Costituzionale
del Re Vittorio Emanuele II, ovvero: *Regno separato.*

Per l'annessione	Voti	426,006
Pel regno separato	»	756

Digitized by Google

4) **Formola del plebiscito delle provincie napoletane.**

21 *ottobre* 1860.

Il popolo vuole l'Italia una e indivisibile
con Vittorio Emanuele Re Costituzionale
e suoi legittimi discendenti?

Sì	Voti	1,302,064
No	»	10,312

---

5) **Formola del plebiscito della Sicilia.**

21 *ottobre* 1860.

Il popolo Siciliano vuole l'Italia una e indivisibile
con Vittorio Emanuele Re Costituzionale
e suoi legittimi discendenti?

Sì	Voti	432,053
No	»	667

---

6) **Formola del plebiscito delle Marche.**

4 *e* 5 *novembre* 1860.

Volete far parte della Monarchia Costituzionale
del Re Vittorio Emmanuele II?

Sì	Voti	133,807
No	»	1,212

---

7) **Formola del plebiscito dell'Umbria.**

4 *e* 5 *novembre* 1860.

Volete far parte della Monarchia Costituzionale
del Re Vittorio Emanuele II?

Sì	Voti	97,040
No	»	380

Digitized by Google

8) Formola del plebiscito delle provincie della Venezia e di Mantova.

21 *e* 22 *ottobre* 1866.

Dichiariamo la nostra unione
al regno d' Italia sotto il Governo Monarchico Costituzionale
del Re Vittorio Emanuele II, e de' suoi successori.

Sì	Voti	647,246
No	»	69

---

9) Formola del plebiscito di Roma e delle provincie romane.

2 *ottobre* 1870.

Vogliamo la nostra unione
al regno d' Italia sotto il Governo Monarchico Costituzionale
del Re Vittorio Emanuele II, e suoi successori.

Sì	Voti .	133,681
No	»	1,507

---

a) La indicazione del citato Decreto fu presa dall' *Indice analitico della Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno dal 1861 al 1878*, del Cav. Antonio Zorzi, ma per quante ricerche siansi fatte non abbiamo potuto ritrovarne il testo

---

b) VITTORIO EMANUELE II

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Visto il risultamento della votazione universale tenutasi nelle Provincie dell'Emilia, dalla quale risulta essere generale voto di quelle popolazioni di unirsi al Nostro Stato;

Udito il Nostro Consiglio dei Ministri:

Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1. Le Province dell'Emilia faranno parte integrante dello Stato dal giorno della data del presente Decreto.

Digitized by Google

ART. 2. Il presente Decreto verrà presentato al Parlamento per essere convertito in legge.

I Nostri Ministri sono incaricati dell'esecuzione del presente Decreto, il quale, munito del Sigillo dello Stato, sarà inserto nella raccolta degli atti del Governo, e pubblicato nelle Provincie dell'Emilia.

Torino li 18 marzo 1860.

VITTORIO EMANUELE.

Il Presidente del Consiglio,

Ministro degli Affari Esteri Reggente il Ministero dell'Interno

C. CAVOUR.

Il Ministro di Grazia e Giustizia

G. B. CASSINIS.

Il Ministro di Guerra e Marina

M. FANTI.

Il Ministro delle Finanze

F. S. VEGEZZI.

Il Ministro dell'Istruzione Pubblica

T. MAMIANI.

Il Ministro dei Lavori Pubblici

S. JACINI.

---

c) VITTORIO EMANUELE II

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Visto il risultamento della votazione universale delle Provincie della Toscana, dalla quale consta essere generale voto di quelle popolazioni di unirsi al Nostro Stato;

Sentito il Nostro Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

ART. 1. Le Provincie della Toscana faranno parte integrante dello Stato dal giorno della data del presente Decreto.

ART. 2. Il presente Decreto verrà presentato al Parlamento per essere convertito in Legge.

I Nostri Ministri sono incaricati dell'esecuzione del presente Decreto,

Digitized by Google

il quale, munito del Sigillo dello Stato, sarà inserto nella raccolta degli atti del Governo, e pubblicato nelle Provincie della Toscana.

Dat. Torino, addì 22 marzo 1860.

VITTORIO EMANUELE.

Il Presidente del Consiglio,
Ministro degli Affari Esteri Reggente il Ministero dell' Interno
C. CAVOUR.

Il Guardasigilli Ministro di Grazia e Giustizia
G. B. CASSINIS.

Il Ministro della Guerra e Marina
M. FANTI.

Il Ministro delle Finanze
F. S. VEGEZZI.

Il Ministro dell' Istruzione Pubblica
T. MAMIANI.

Il Ministro dei Lavori Pubblici
S. JACINI.

---

d) VITTORIO EMANUELE II

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO.

Il Governo del Re è autorizzato a dar piena ed intiera esecuzione all'articolo primo del Regio Decreto del 18 marzo 1860, del tenore seguente:

« Le Provincie dell'Emilia faranno parte integrante dello Stato dal « giorno della data del presente Decreto. »

Ordiniamo che la presente, munita del Sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dat. in Torino addì quindici del mese di aprile, l'anno del Signore mille ottocento sessanta.

VITTORIO EMANUELE.

CAVOUR.

Digitized by Google

e) VITTORIO EMANUELE II

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO.

Il Governo del Re è autorizzato a dar piena ed intiera esecuzione all'articolo primo del Regio Decreto dei 22 marzo 1860, del tenore seguente:

« Le Provincie della Toscana faranno parte integrante dello Stato dal « giorno della data del presente Decreto. »

Ordiniamo che la presente, munita del Sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dat. in Torino addì 15 del mese di aprile, l'anno del Signore mille ottocento sessanta.

VITTORIO EMANUELE.

CAVOUR.

---

f) VITTORIO EMANUELE II

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Visto il Plebiscito sottoposto al suffragio universale e diretto del popolo delle Provincie Napoletane convocato in comizi il 21 scorso ottobre;

Visto il processo verbale di presentazione e di accettazione di tale Plebiscito, seguito in Napoli il giorno 8 scorso novembre;

Vista la legge del 3 corrente mese, con cui il Governo del Re è autorizzato ad accettare e stabilire per Decreti Reali l'annessione allo Stato di quelle Provincie dell'Italia Centrale e Meridionale, nelle quali si manifesti liberalmente per suffragio diretto universale la volontà di far parte integrante della Nostra Monarchia costituzionale;

Udito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Digitized by Google

Art. 1. Le Provincie Napoletane faranno parte integrante dello Stato Italiano dalla data del presente Decreto.

Art. 2. L'articolo 82 dello Statuto, con cui è stabilito che fino alla prima riunione delle due Camere il Governo provvederà al pubblico servizio con sovrane disposizioni, sarà applicabile alle Provincie suddette sino alla riunione del Parlamento nazionale, fermi rimanendo i poteri prima d'ora da Noi conferiti al Nostro Luogotenente Generale delle Provincie Napoletane.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta degli atti del Governo, e pubblicato nelle Provincie suddette, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare

Dat. a Napoli addì 17 dicembre 1860.

Vittorio Emanuele.

G. B. CASSINIS, M. FANTI, C. CAVOUR,
M. MINGHETTI, F. S. VEGEZZI, S. JACINI,
T. MAMIANI, T. CORSI.

---

g) VITTORIO EMANUELE II

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Visto il Plebiscito sottoposto al suffragio universale e diretto del popolo delle Provincie Siciliane convocato in comizi il 21 scorso ottobre;

Visto il processo verbale di presentazione e di accettazione di tale Plebiscito, seguito in Palermo il giorno 2 corrente;

Visto la legge del 3 corrente mese, con cui il Governo del Re è autorizzato ad accettare e stabilire per Decreti Reali l'annesione allo Stato di quelle Provincie dell'Italia Centrale e Meridionale, nelle quali si manifesti liberalmente per suffragio universale la volontà di far parte integrante della Nostra Monarchia costituzionale;

Udito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1. Le Provincie Siciliane faranno parte integrante dello Stato Italiano dalla data del presente Decreto.

Art. 2. L'articolo 82 dello Statuto, con cui è stabilito che fino alla prima riunione delle due Camere il Governo provvederà al pubblico servizio con so-

Digitized by Google

vrane disposizioni, sarà applicabile alle Provincie suddette sino alla riunione del Parlamento nazionale, fermi rimanendo i poteri prima d'ora da Noi conferiti al Nostro Luogotenente Generale delle Provincie Siciliane.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta degli atti del Governo, e pubblicato nelle Provincie suddette, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Napoli addì 17 dicembre 1860.

VITTORIO EMANUELE.

G. B. CASSINIS, M. FANTI, C. CAVOUR,
M. MINGHETTI, F. S. VEGEZZI, S. JACINI,
T. MAMIANI, T. CORSI.

---

h) VITTORIO EMANUELE II

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Visto il Plebiscito sottoposto al suffragio universale e diretto del popolo delle Provincie delle Marche convocato in comizi il 4 ed il 5 novembre ultimo;

Visto il processo verbale di presentazione e di accettazione di tale Plebiscito, seguito in Napoli il giorno 22 novembre suddetto;

Vista la legge in data del 3 corrente mese, con cui il Governo del Re è autorizzato ad accettare e stabilire per Decreti Reali l'annessione allo Stato di quelle Provincie dell'Italia Centrale e Meridionale, nelle quali si manifesti liberamente per suffragio diretto universale la volontà delle popolazioni di far parte integrante della Nostra Monarchia costituzionale;

Udito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

ART. 1. Le Provincie delle Marche faranno parte integrante dello Stato Italiano dalla data del presente Decreto.

ART. 2. L'art. 82 dello Statuto, con cui è stabilito che fino alla prima riunione delle due Camere il Governo provvederà al pubblico servizio con sovrane disposizioni, sarà applicabile alle Provincie suddette sino alla riunione del Parlamento nazionale.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia

Digitized by Google

inserto nella raccolta degli atti del Governo, e pubblicato nelle Provincie suddette, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Napoli il 17 dicembre 1860.

VITTORIO EMANUELE.

G. B. CASSINIS, M. FANTI, C. CAVOUR,
M. MINGHETTI, F. S. VEGEZZI, S. JACINI,
T. MAMIANI, T. CORSI.

I) VITTORIO EMANUELE II.

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova. ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Visto il Plebiscito sottoposto al suffragio universale e diretto del popolo delle Provincie dell' Umbria convocato in comizi il 4 ed il 5 novembre ultimo;

Visto il processo verbale di presentazione e di accettazione di tale Plebiscito, seguito in Napoli il giorno 22 novembre suddetto;

Vista la legge in data del 3 corrente mese, con cui il Governo del Re è autorizzato ad accettare e stabilire per Decreti Reali l' annessione allo Stato di quelle Provincie dell' Italia Centrale e Meridionale, nelle quali si manifesti liberamente per suffragio diretto universale la volontà delle popolazioni di far parte integrante della Nostra Monarchia costituzionale;

Udito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

ART. 1. Le Provincie dell' Umbria faranno parte integrante dello Stato Italiano dalla data del presente Decreto.

ART. 2. L'articolo 82 dello Statuto, con cui è stabilito che fino alla prima riunione delle due Camere il Governo provvederà al pubblico servizio con sovrane disposizioni, sarà applicabile alle Provincie suddette sino alla riunione del Parlamento nazionale.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta degli atti del Governo, e pubblicato nelle Provincie suddette, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Napoli addì 17 dicembre 1860.

VITTORIO EMANUELE.

G. B. CASSINIS, M. FANTI, C. CAVOUR,
M. MINGHETTI, F. S. VEGEZZI, S. JACINI,
T. MAMIANI, T. CORSI.

Digitized by Google

i) VITTORIO EMANUELE II

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO.

Il Re Vittorio Emanuele II assume per sè e suoi Successori il titolo di Re d' Italia.

Ordiniamo che la presente, munita del Sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dat. Torino addì 17 marzo 1861.

VITTORIO EMANUELE.

C. CAVOUR, M. MINGHETTI, G. B. CASSINIS,
F. S. VEGEZZI, M. FANTI, T. MAMIAMI,
T. CORSI, U. PERUZZI.

---

l) EUGENIO

Principe di Savoia-Carignano Luogotenente Generale di S. M.

VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re D' Italia

In virtù dell' autorità a Noi delegata;

Visto l' articolo 18 del Reale Decreto 18 luglio corrente, n. 3064;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio, Ministro Segretario di Stato per gli Affari dell' Interno;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

ART. 1. Sarà pubblicato nelle Provincie italiane liberate dalla dominazione austriaca lo Statuto del Regno del 4 marzo 1848.

ART. 2. Il presente Decreto insieme al testo del detto Statuto verrà, a cura dei commissari del Re, affisso in ciascun Comune delle Provincie suddette.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia

Digitized by Google

inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Firenze addì 28 luglio 1866.

EUGENIO DI SAVOJA.

RICASOLI.

---

m) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia

Vista la legge del 17 marzo 1861, n. 4671;

Visto il risultamento del suffragio nazionale, col quale i cittadini delle Provincie italiane liberate, convocati nei comizi il giorno 21 ed il 22 ottobre scorso, hanno dichiarata l'unione al Regno d'Italia colla Monarchia Costituzionale di Vittorio Emanuele II e suoi successori;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

ART. 1. Le Provincie della Venezia e quella di Mantova fanno parte integrante del Regno d'Italia.

ART. 2. L'articolo 82 dello Statuto sarà applicabile alle Provincie suddette fino a che le Provincie medesime saranno rappresentate nel Parlamento Nazionale.

ART. 3. Il presente Decreto sarà presentato al Parlamento per essere convertito in legge.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Torino addì 4 novembre 1866.

VITTORIO EMANUELE.

RICASOLI, BORGATTI, SCIALOJA, DEPRETIS, CUGIA, JACINI, CORDOVA, BERTI, VISCONTI-VENOSTA.

Digitized by Google

n) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO.

È data forza di legge al Regio Decreto 4 novembre 1866, n. 3300, col quale fu dichiarato che le Provincie della Venezia e quella di Mantova fanno parte integrante del Regno d'Italia,

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Firenze addì 18 luglio 1867.

VITTORIO EMANUELE.

U. RATAZZI.

---

o) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia

Vista la legge del 17 marzo 1861, n. 4671;

Visto il risultamento del Plebiscito, col quale i cittadini delle Provincie Romane, convocati ne' comizi il giorno 2 del corrente mese di ottobre, hanno dichiarato l'unione al Regno d'Italia colla Monarchia Costituzionale di VITTORIO EMANUELE II e de' suoi Successori;

Considerando che i voti espressi dal Parlamento per compiere l'unità nazionale, e le conformi dichiarazioni del Governo, ricordate anche nei Bandi, che invitarono le popolazioni Romane a dare il suffragio per l'unione al Regno, mantennero costantemente il concetto, che, cessato il dominio temporale della Chiesa, si avesse ad assicurare l'indipendenza dell'Autorità spirituale del Sommo Pontefice;

Sulla proposta del Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

ART. 1. Roma e le Provincie Romane fanno parte integrante del Regno d'Italia.

Digitized by Google

Art. 2. Il Sommo Pontefice conserva la dignità, la inviolabilità e tutte le prerogative personali di Sovrano.

Art. 3. Con apposita legge verranno sancite le condizioni anche con franchigie territoriali, l'indipendenza del Sommo Pontefice, e il libero esercizio della Autorità Spirituale della Santa Sede.

Art. 4. L'articolo 82 dello Statuto sarà applicabile alle Provincie Romane sino a che le Provincie medesime non siano rappresentate nel Parlamento Nazionale.

Art. 5. Il presente Decreto sarà presentato al Parlamento per esser convertito in legge.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del sigillo dello Sato, sia inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Firenze addì 9 Ottobre 1870.

Vittorio Emanuele.

G. LANZA, RICOTTI, QUINTINO SELLA, G. GADDA, CASTAGNOLA, VISCONTI-VENOSTA, M. RAELI, G. CORRENTI, G. ACTON.

---

p) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia

Visto il Nostro Decreto in data d'oggi, col quale, in seguito al Plebiscito emesso il giorno 2 del corrente mese dalla popolazione di Roma e delle Provincie Romane, si è dichiarato che la detta Città e Provincie fanno parte integrante del Regno d'Italia;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, Nostro Ministro Segretario di Stato per gli Affari dell'Interno;

Udito il Consiglio dei Ministri;

Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1. È pubblicato nella Città di Roma e nelle Provincie Romane lo Statuto Costituzionale del Regno del 4 marzo 1848.

Art. 2. Gli esemplari del presente Decreto e di detto Statuto saranno affissi nei luoghi soliti della città di Roma e di ciascun Comune delle dette Provincie.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del sigillo dello Stato, sia

Digitized by Google

inserto nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Firenze addì 9 ottobre 1870.

VITTORIO EMANUELE.

G. LANZA.

---

9) VITTORIO EMANUELE II.

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1. È data forza di legge al Regio Decreto 9 ottobre 1870, n. 5903, col quale fu dichiarato che Roma e le Provincie Romane fanno parte integrante del Regno d'Italia.

ART. 2. Le disposizioni degli articoli 2 e 3 saranno particolarmente determinate con apposita legge.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma addì 31 dicembre 1870.

VITTORIO EMANUELE.

G. LANZA.

Digitized by Google

GIURISPRUDENZA.

Formola esecutiva delle sentenze. Un titolo esecutivo di data anteriore all'unificazione d'Italia non può legittimamente mettersi in atto, senza la formola indettata dall'articolo 556 del Codice di procedure civile. Fu sempre mai riconosciuto che l'esecuzione si faccia in nome dell'imperante. Una potestà pubblica non più esistente, poteva dar forza di esecuzione all'atto nel tempo del suo imperio; ma non più esistendo, gli agenti della forza pubblica che devono ridurre ad effetto il contenuto del titolo, derivano la loro azione legittima dal sovrano regnante capo del potere esecutivo dello Stato.

Ma è nullo un decreto presidenziale, con cui imprimesi la forza esecutiva ad un giudicato portante l'intitolazione del cessato Governo, perchè renduto non dall'autorità giudiziaria da cui il giudicato medesimo derivò ma da quella del luogo ove l'esecuzione si compie, perchè la forza esecutiva di un giudicato, quale è quello che viene dalla intestazione del sovrano che regna, non può essere data se non dalla autorità giudiziaria da cui il giudicato stesso deriva, altrimenti sarebbe turbato l'ordine giurisdizionale: non è questione di forma, ma di giurisdizione, i cui precetti sono di ordine pubblico e quindi imprescindibili. Il legislatore ha fatto rilevare la differenza dei due luoghi, quello in cui l'atto si compie dall'atto in cui si esegue, dando al primo tutta l'importanza giuridica. E non perchè ciò ricavasi dall'art. 556 questo risolve la questione in disamina; ma perchè rileva il concetto generale e razionale che deve prevalere ciò che tanto i giudicati, quanto gli atti contrattuali acquistano la loro forza esecutiva nel luogo in cui hanno vita. A questi principii è informata la ministeriale del 25 Settembre 1860 con che si determina, che le ordinanze simiglianti debbono essere accordate secondo la rispettiva competenza dell'autorità giudiziaria. Molto più il difetto di giurisdizione si rivela quando questa forza esecutiva fosse apposta ad un giudicato di un tribunale superiore. Onde la nullità è manifesta. A farla valere, non è mestieri di un'apposita azione di nullità ma può bene sperimentarsi in linea di opposizione al precetto, non essendo ciò consentito nè dalla serietà, nè dalla economia dei giudizii. (Tribunale di Salerno, 22 Decembre 1868. — Gargiulo - Comm. al Cod. di Proc. Civ.).

Digitized by Google

Cambiamento di Governo. Il Governo della Dittatura che attuatosi nelle Provincie meridionali d'Italia il 7 Settembre 1860 vi funzionò sino al 21 Ottobre successivo, giorno della pubblicazione del plebiscito per cui si inaugurò ivi definitivamente la monarchia costituzionale sotto il glorioso scettro di Vittorio Emanuele II e suoi legittimi discendenti, se ebbe impronta di vero, legittimo, regolare Governo sino dal primo suo nascere, comechè stato per tale universalmente riconosciuto ed accettato fu tale poi ancora e massimamente perciocchè stato dal bel principio ordinato ed esercitato col nome di Vittorio Emanuele II in tutti gli atti compiutisi dal Governo stesso dittatoriale sino al 21 Ottobre 1860.

Esso fu quale un'attuazione anticipata del Governo costituzionale di Vittorio Emanuele II.

Quindi il plebiscito del 21 Ottobre 1860 non altrimenti segnò il punto di cominciamento del Governo del Re nelle provincie meridionali d'Italia, ma fu quasi una conferma e ratifica del passato Governo della Dittatura, mercè la prova solenne e complementare del suffragio universale. — (C. C. di Milano, 1 Ottobre 1862 ric: P. M. della C. d'app: di Acquila).

Digitized by Google

ATTI PARLAMENTARI.

Riportiamo il progetto di legge, presentato il 15 Giugno 1848, le relative votazioni ed i discorsi degli Onorevoli Giovanetti e Sclopis al Parlamento in risposta alle varie obbiezioni per l' unione della Lombardia e delle quattro provincie venete di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo, i quali riassumono il concetto generale della discussione.

PROGETTO DI LEGGE.

ART. 1. La Lombardia e le provincie di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo fanno parte integrante dello Stato.

ART. 2. A partire dalla promulgazione della presente legge sino all' apertura del Parlamento comune successiva alla Costituente, la Lombardia e le dette provincie saranno governate colle norme infra stabilite.

ART. 3. Al popolo lombardo sono conservate e guarentite nella forma ed estensione attuale di diritto e di fatto la libertà della stampa, il diritto di associazione e la istituzione della Guardia Nazionale. [1]

ART. 4. Il potere Esecutivo sarà esercitato dal Re col mezzo di un Ministero responsabile verso la Nazione rappresentata dal Parlamento.

ART. 5. Gli atti pubblici verranno intestati in nome di S. M. il Re Carlo Albeto.

Art. 6. Sono mantenute in vigore le leggi ed i Regolamenti attuali della Lombardia.

ART. 7. Il Governo del Re non potrà conchiudere trattati politici e di commercio senza concertarsi previamente con una consulta straordinaria composta dei membri attuali del Governo provvisorio di Lombardia; ed in quanto alle quattro provincie Venete sopra indicate, con una consulta straordinaria, composta di due delegati per ciascuna provincia.

ART. 8. La legge elettorale per l' assemblea costituente sarà promulgata entro un mese dall' accettazione della fusione. Contemporaneamente alla promulgazione della legge stessa sarà convocata la comune assemblea co-

---

[1] Fu fatta dal Parlamento, la seguente aggiunta: Gli stessi diritti s' intendono guarentiti per le Provincie Venete appena saranno liberate dallo straniero.

Digitized by Google

stituente, la quale dovrà effettivamente riunirsi nel più breve termine possibile, e non mai più tardi del giorno primo di novembre prossimo venturo.

Art: 9. La legge elettorale sarà fondata sulle seguenti basi:

Ogni cittadino che abbia compiuto l'età di anni ventuno è elettore, salvo le seguenti eccezioni, cioè:

Nei paesi soggetti allo Statuto Sardo sono escluse le persone che si trovano colpite da esclusione a termini della legge 17 marzo p: p.

Nella Lombardia i cittadini in istato d'interdizione giudiziale, eccetto i prodighi. I cittadini in istato di prorogata minor età. Quelli che furono condannati o che sono inquisiti per delitti, non che per reati commessi con offesa del pubblico costume, o per cupidigia di lucro; nella quale seconda categoria però non si riterranno comprese le contravvenzioni boschive, di finanza e di caccia. Quelli sui beni dei quali è aperto il concorso dei creditori, qualora pel fatto del loro fallimento sia stata contro di loro pronunciata in via civile condanna all'arresto. — I cittadini che hanno accettato da uno Stato estero all'Italia un pubblico impiego civile o militare, qualora non provino d'avervi rinunziato, eccettuati i consoli degli Stati esteri e loro addetti.

Il numero dei Deputati è determinato nel rapporto di uno dai venti ai venticinque mila abitanti. Per la Lombardia non avente circondari elettorali si seguiranno i riparti amministrativi attuali ed il riparto e la nomina dei deputati si farà per provincia.

Il suffragio è diretto per ischeda secreta.

I Ministri sono incaricati nella parte che riguarda ciascun dicastero dell'esecuzione della presente legge. [1]

Il Progetto fu adottato alla Camera dei Deputati il 10 Luglio 1848.
Votanti 148. — Maggioranza 75.
Voti favorevoli 132 — Voti contrari 17.
Adottato in Senato il 19 Luglio 1848 con voti 31 contro 1.

---

[1] Furono introdotte alcune aggiunte al progetto per ciò che riguarda le basi del sistema elettorale da stabilirsi per la Costituente.

Digitized by Google

Il relatore Giovanetti riassumeva al Senato nei seguenti termini le varie osservazioni fatte al progetto citato:

Giovanetti *(relatore)*. Con brevissime parole io riassumerò la questione generale: fra tanti oratori, la maggior parte, e credo di non errare dicendo tutti, hanno riconosciuti i vantaggi eminenti dell'unione e la necessità suprema di affrettarla. Solamente alcuni hanno espresso dei timori in grazia della condizione apposta alla loro offerta dai Lombardi; che le basi e la forma di una nuova monarchia costituzionale si stabiliscano da una Costituente comune; altri fecero rimprovero al Governo che non avesse condotto la cosa per modo da non potere essere noi liberi di rispondere con quelle condizioni che meglio a noi convenissero.

Quanto ai primi oratori che si sgomentarono della Costituente, credo che si siano di soverchio preoccupati dell'idea troppo vaga ed indeterminata che offrono sovente nella storia queste parole: *il principio costitutivo;* certo esiste e vive sempre nei popoli, e vanno, a mio avviso, errati coloro che sperano di addormentarlo o spegnerlo, abbandonando il sistema sperimentale ed attenendosi a quel sistema filosofico, col quale, presumendo di emulare il Supremo Fattore nell'opera della creazione, s'immaginano di dettar leggi immutabili alla struttura sociale, quasi che l'uomo potesse aspirare alla divina perfezione delle leggi naturali; quì grandemente s'ingannano. Il principio costitutivo non s'infrena e non si spegne, come nulla non si frena e non si spegna di ciò che procede dall'ordine providenziale. Se si pretende d'infrenarlo egli si svolge indomito e prepotente tra le folgori ed i tuoni, in quei tempi di tempesta sociale in cui le idee di giustizia, represse lungamente e conculcate, passano ardentissime e scoppiano in disordinato furore.

Essendo pertanto incontestabile l'esistenza del principio costitutivo e trovandoci noi in condizione che sia utile, che sia necessario prestargli ragionevole campo ad operare, affinchè incompostamente e fuor dei convenienti limiti non agisca, è mestieri, a tranquillità di tutte le coscienze, esaminare in qual parte ed in qual senso il medesimo si trovi in azione, mercè la progettata Assemblea Costituente.

A questo riguardo io debbo rammentare che la questione è stata fatta da un eloquente oratore, quando domandò se colla costituente si veniva ad immutare il principio fondamentale dello Statuto, a sostituire cioè il principio della sovranità popolare al principio monarchico. Io credo di po-

Digitized by Google

ter apertamente negare che segua tale immutazione. Il principio monarchico di cui ho già avuto l'onore di favellare nella mia relazione, è posto fuori d'ogni possibile questione. Questo principio è stabilito e riconosciuto per un contratto bilaterale, che ho chiamato irrevocabile appunto perchè succedeva tra due popoli liberi di accettarlo o non accettarlo; appunto perché noi lo volevamo ed il vogliamo, ed i Lombardo-Veneti lo assentirono formalmente e lo sancirono col loro voto, noi l'assentiremo.

Lo sanciremo in oggi come l'ha assentito e sancito l'altra Camera. Nè senza il concorso di tutti coloro che in questo solenne contratto intervengono potrebbe il medesimo disciogliersi; e noi siamo troppo convinti della necessità di tale principio d'ordine per non rigettarlo mai.

Per la qual cosa chiara ed evidente ne viene la conseguenza che questo principio non può dalla nostra Camera Costituente alterarsi, e che le forme di governo le quali saranno per essere adottate dalla medesima, non possono aggirarsi che sull'equilibrio nazionale degli attributi del Governo e del popolo; non può che regolare saviamente alcune clausole fondamentali coordinate al principio monarchico, lasciando ai futuri Parlamenti di provvedere a una legislazione ed amministrazione, e, se vi ha da essere una monarchia costituzionale, per nuova che sia, non vi ha dubbio che al potere esecutivo bisogna dare tutta la naturale libertà d'azione che gli è necessaria per essere dentro il limite dei rispetti dei dritti popolari. Se vi ha da essere monarchia, non vi ha dubbio che ad evitare il colpo tra l'impeto democratico ed il potere esecutivo deve intermettersi un potere che gli altri due opportunatamente moderi e bilanci.....

Votato ed approvato per alzata e seduta l'articolo unico della Legge, votato alla Camera dei Deputati (v. p. 179, 180) si procedè alla votazione sul complesso di essa.

Risultato della votazione: 35 favorevoli, su 37 votanti. [1]

Sclopis *(Ministro di grazia e giustizia, sale alla tribuna)* Egli ha seguito con la massima attenzione la discussione insorta sulle conclusioni del rapporto della Commissione;... « Ponderate le varie opinioni più o meno consenzienti o dissenzienti ho dovuto convincermi che nella sostanza

[1] Atti del Parlamento subalpino. Sessione del 1848 — Senato del Regno. Tornata delli 6 Luglio 1848.

Digitized by Google

tutta la Camera accordavasi, divergendo solo quanto alla forma per opposti sentimenti di timore: perocchè temano gli uni che una dichiarazione di più aggiunta alla formola della legge lombarda [1] debiliti o rimuova il proposito di quel popolo di unirsi con noi, e temano gli altri che, tal dichiarazione non aggiunta, avverarsi possano non lievi pericoli nella prossima contingenza dell'Assemblea Costituente. A veder qual d'esse sia men ragionevole e politica, ed a farci una precisa idea della questione, è forza risalire alla legge lombarda, occasione di tanto dissidio. Essa porta che la fusione sarà immediata, semprechè il Governo Sardo accetti la condizione dell'Assemblea Costituente quale oggetto nella stessa legge indicato; e il timore di alcuni sarebbe perciò certamente fondato se la dichiarazione, che l'emendamento del Ministero vuole introdurre, implicasse contradizione coll'esecuzione dal voto lombardo; il che non è; perocchè quella dichiarazione non aggiunge, non detrae, ma spiega e chiarisce soltanto e previene il dubbio di una erronea interpretazione. [2]

Ma se riguardasi alle ragioni del timore destatosi negli altri per la probabilità dei pericoli di una Costituente, niuno fin quì è riuscito a dimostrarle compiutamente vane. La storia passata e contemporanea non ci rinfranca; ci mostra anzi quasi inseparabili compagni ad ogni Assemblea riordinatrice di un reame quei pericoli che, funesti dovunque, sarebbero fatali per noi. Il cercare di premunirsi contro di essi il toglierne l'occasione ed il pretesto, è dunque savia previdenza, la quale ispirò al Ministero di proporre l'ammendamento di cui ragionasi.

Fra queste due apprensioni la Camera si agita incerta e dubbiosa a

---

[1] Formola del voto del popolo Lombardo per l'unione immediata:

Noi sottoscritti, obbedendo alla suprema necessità che l'Italia intera sia liberata dallo Straniero, e all'intento principale di continuare la guerra dell'indipendenza colla maggiore efficacia possibile, come Lombardi in nome e per l'interesse di queste provincie, e come Italiani per l'interesse di tutta la nazione, votiamo fin d'ora l'immediata fusione delle provincie lombarde cogli Stati Sardi semprechè sulle basi del suffragio universale sia convocata negli anzidetti paesi ed in tutti gli altri aderenti a tale fusione, una comune Assemblea Costituente, la quale discuta e stabilisca le basi e le forme di una nuova monarchia costituzionale colla Dinastia di Savoia.

[2] Emendamento ministeriale: — « L'Assemblea Costituente non ha altro mandato che quello di discutere le basi e la forma della Monarchia. Ogni altro suo atto legislativo o governativo è nullo di pien diritto. La sede quindi del potere esecutivo non può essere variata che per legge del Parlamento. »

Digitized by Google

quale di esse sottomettere debba il proprio giudizio. Ma è certo incomparabilmente maggiore e più fondata quella di avventurarsi in una Costituente non abbastanza definita; imperocchè il popolo lombardo, soddisfatto nella sostanza del suo desiderio, non potrà a meno di assentire a quella più chiara ed esplicita spiegazione che ora si vuol dare alla formola del suo voto per conseguenza ogni timore che a riguardo suo tuttavia si nutrisse debba necessariamente svanire. »

Svolti questi argomenti, dichiarato di non voler ottenersi rigorosamente alle formole dell'emendamento proposto dal suo collega ministro dell'interno, ma di essere anzi disposto di accogliere qualunque altra versione che meglio adempia allo scopo di non lasciare incertezze sui limiti della Costituente, egli tocca brevemente della questione insorta sulla capitale del nuovo regno, e dimostra com'essa non muova da gretto spirito di municipalismo, ma da considerazioni politiche le quali, non abbastanza ponderate aver possono cattive conseguenze; e conchiude raccomandando l'unione necessaria ora più che mai, e di cercar modo di conciliare anche i dissensi di forma, giacchè concordasi nella sostanza.

Ratazzi. *(relatore)* Dichiara che il voto espresso dal ministro della giustizia, è il voto stesso della Commissione, la quale non ad altro mai intese che a proporre una forma che conciliasse le varie sentenze, e fosse consentanea alla votazione del popolo lombardo; che se altri avesse a proporre emendamenti che meglio corrispondano ai bisogni, essa è pronta ad accoglierli volenterosa; e che anzi, per dimostrare che nulla lascia d'intentato al fine di accordare gli opposti partiti, manda presentare una nuova redazione all'articolo già consentita dallo stesso Ministero; e la legge:

« Articolo unico. L'immediata unione della Lombardia e delle provincie di Padova, Vicenza Treviso e Rovigo, quale fu votata da quelle popolazioni [1] é accettata »

« La Lombardia, e le dette provincie formeranno cogli Stati Sardi, e cogli altri Stati già uniti, un solo regno.

---

[1] V. il plebiscito della Lombardia a pag: 158.

Il risultamento della votazione seguita nelle quattro provincie venete, nel giorno 8 Giugno 1848, fu il seguente:

Votanti.	143, 536
Per l'unione immediata	140, 726
Per la dilazione	2, 840

Digitized by Google

« Col mezzo del suffragio universale sarà convocata un'Assemblea Costituente, la quale discuta e stabilisca le basi, e le forme di una nuova monarchia costituzionale colla Dinastia di Savoia, in conformità del voto emesso dai Veneti, e dal popolo lombardo sulla legge 12 maggio 1848 del Governo provvisorio di Lombardia.

« La formola del voto suespresso contiene l'unico mandato della Costituente e determina i limiti del suo potere. »

Dopo vari emendamenti proposti e svolti dai Deputati proponenti, il Presidente mette ai voti la proposta della Commissione, per alzata e seduta:

(Tutta la Camera si alza).

Fa quindi procedere alla votazione per iscruttinio segreto sul complesso della legge:

Votanti 134. — Maggioranza 68.
Voti favorevoli 127. — Voti contrari 7.

Proclama perciò solennemente adottata la legge. [1]

A ricordo dell'Annessione delle Provincie italiane al Regno di Piemonte nel 1859-60, riportiamo le votazioni fatte in proposito, precedute da parole dei relatori.

Votazione dei due progetti di legge per l'annessione allo Stato dell'Emilia e della Toscana.

Saracco. *(relatore)* Signori, i rappresentanti del diritto e delle speranze della nazione, affrettavano col desiderio questo giorno benedetto, per attestare con segni autorevoli e sicuri il sentimento universale del paese e consacrare con solennità di voto la indissolubilità di un patto scolpito nella coscienza dei popoli, innanzi ancora che ne facesse amplissima testimonianza la splendida manifestazione della volontà popolare. Raccolti perciò senza indugio nei loro uffici per chiamare ad esame i regii decreti onde le provincie dell'Emilia e della Toscana furono dichiarate parti integranti

---

[1] Atti del Parlamento Subalpino, Sessione del 1848. — Discussioni della Camera dei Deputati. Tornata 28 Giugno 1848.

Digitized by Google

dello Stato, vennero tutti a quest'unico pensiero di acclamare l'unione di quei popoli alla monarchia delle speranze italiane.

Facile adunque e gradito sovra ogni altro è il compito che rimane alla vostra Giunta, la quale unanime ancor essa, si onora con patriottica esultanza di proporre alla Camera un voto di acclamazione onde approvare quei provvedimenti governativi che affrettano l'unione di due nobilissime provincie a questo regno italiano e diedero a quei popoli la sicurità e l'immediato esercizio di tutte le franchigie costituzionali che sono il nostro orgoglio ed il secreto del nostro avvenire.

Però la vostra Giunta crederebbe, o signori, di fallire al debito di giustizia, se, plaudendo ai nuovi fratelli e stringendo ad essi amica la mano, intralasciasse di rendere pubblico omaggio di stima agl'insigni uomini, che in tempi difficili rimasero con senno e con fortuna al governo dei popoli dell'Emilia e della Toscana, i quali a lor volta riscossero meritata fama di sapienza civile; e più ci sentiamo superbi di poter cogliere la presente opportunità, per esprimere col puro accento del cuore la riconoscenza che undici milioni di italiani, raccolti quasi per incanto in una sola famiglia, serbano profonda ed incancellabile verso Vittorio Emanuele, simbolo delle nostre speranze, amore e gloria delle genti italiane. Riceva egli, il nostro Re, in cambio della eroica costanza, riceva Italia in questo giorno così lieto e solenne, il sacramento che noi facciamo di non sostare un istante nel glorioso cammino. Così ne aiuti Dio giusto a ricomporre sul capo della veneranda madre la nobile ed invidiata corona.

Risultamento della votazione, alla Camera dei Deputati, riguardo alla legge di annessione dell'Emilia al Piemonte:

Deputati presenti 215. - Votanti 214. - Maggioranza assoluta 108.
Voti favorevoli 214. - (Si astenne il Deputato Chenal).

Risultamento della votazione per l'annessione della Toscana al Piemonte:

Presenti 215. - Votanti 212. - Maggioranza assoluta 107.
Voti favor. 211. - Voto contr. 1. - (Si astenne il deputato Chenal).

Digitized by Google

Relazione al Senato del Regno, e approvazione immediata dei due progetti di legge per l'annessione della Toscana e dell' Emilia agli Stati di S. M.

Des Ambrois *(relatore)* Fu giorno di festa nazionale quello in cui convennero per la prima volta in questa Aula attorno al trono del Re i rappresentanti dell'Emilia e della Toscana. Con gli stessi sentimenti d'intima compiacenza voi ammetteste poc'anzi nel seno del Senato gli eminenti personaggi di quelle provincie che ci onoriamo di noverare fra i nostri colleghi. Le leggi sottoposte in oggi alle vostre deliberazioni sono l'ultimo suggello apposto ad un'unione che tutti erano già avvezzi a considerare come moralmente compiuta. Nobili e generosi popoli con mirabile concordia di animi a fermezza di propositi vengono a dividere le nostre sorti ed accrescere lo splendore del regno col ricco loro retaggio di civiltà e di gloria. Accogliendoli con ricambiato affetto noi provvediamo alla forza ed all'indipendenza comune, e l'Europa imparziale comprenderà che nel soddisfare alle aspirazioni del cuore noi diamo l'unica soluzione che sia oramai praticamente possibile a questioni che da anni la tenevano in perpetua inquietudine.

L'ufficio centrale che volle scegliermi a suo relatore m' incarica di proporvi l'adozione pura e semplice dei progetti di legge.

Risultamento della votazione, al Senato, per l'annessione della Toscana:

Votanti 73. - Voti favorevoli 70. - Voti contrari 2.

Risultamento della votazione per l'annessione delle Provincie dell'Emilia

Votanti 72. - Voti favorevoli 62. - Voti contrari 10.

Il 2 Ottobre 1860, il Presidente del Consiglio dei Ministri, Cavour, presentava alla Camera un progetto di legge col quale si dava autorizzazione al Governo di accettare e stabilire per Decreti reali l'annessione allo Stato di nuove Provincie italiane. La Commissione incaricata dell'esame del progetto presentava relazione in proposito

Digitized by Google

alla Camera dei Deputati il 6 Ottobre 1860. Riportiamo un brano, di detta relazione, più importanti pel nostro Diritto Costituzionale:

. . . . . .

. . . . . .

Nella sostanza sua e nel suo fine ed oggetto la legge non ha bisogno d'essere giustificata. È l'affermazione del diritto nostro nazionale; è lo sviluppo, e poco meno che il compimento del nostro nazionale programma. L'unione che speriamo, e che si tratta di formalmente autorizzare, è conseguenza logicamente necessaria dell'unione già fatta delle altre provincie innanzi affrancate. È applicazione del medesimo diritto; è coerenza a quel sistema per cui la costituzione politica della nazionalità italiana fu indeclinabilmente determinata in unità di Regno sotto lo scettro di casa Savoia. Opporsi alle nuove annessioni potrebbe soltanto chi si fosse avvisato d'opporsi alle prime, di che la nostra Camera non diede esempio veruno

Nè come serio dubbio pensiamo che s'abbia a trattare la singolare obbiezione di alcuno che dice contrario alle disposizioni dello Statuto lo autorizzare anticipatamente il Governo ad accettare ed effettuare annessioni future. S'invoca l'articolo 5 dello Statuto il quale parla di *variazioni* che siano per operarsi nel territorio dello Stato in virtù di *trattati*; supponendo che s'applichi pure a varazioni operabili per altre cause ed in altri modi; e che la parlamentare approvazione che esige, a tenore del suo disposto, non possa susseguire al *trattato,* od altro atto da cui la territoriale variazione sia per dipendere.

Ma di tali supposti alla Commissione vostra è sembrato che niuno sia vero.

L'allegato articolo dello Statuto, parlando con univoca specialità di *trattati* ha una così chiara definizione del suo tema, che trarlo ad altro qualunque senza violarne il tenore non è possibile, tanto più che nel tema di trattati, possono occorrere peculiari ragioni, che in altri temi non si verifichino; e segnatamente per la prerogativa che ha la Corona di liberamente concluderli.

Escludendo la pretesa estensione non s'intende che variazioni territoriali per altre cause e modi diversi si possano operare senza l'approvazione del Parlamento. S'intende bensì che siano materia ordinaria di legge, e generalmente niuna disposizione è allegabile, in cui si possa dire prescritto che la legge approvativa debba precisamente sempre succedere, e non possa antecedere mai all'atto da approvarsi.

Digitized by Google

Ma neppure in tema di *trattati* è poi vero che dallo Statuto sia prescritta normalmente la necessaria posteriorità dell'approvazioue parlamentare alla convenzione loro. Di ciò lo Statuto non parla minimamente. Dice soltanto che i trattati portanti variazioni di territorio non debbano avere effetto se non dopo che siano dal Parlamento approvati; prescrive insomma che l'approvazione parlamentare debba all'effettuazione del trattato antecedere. Ed evidente si è che per l'osservanza di quest' unica prescrizione è indifferente che anteceda o succeda alla convenzione e conclusione; poichè, anche antecedendo alla convenzione, certissimo è che all'*effettuazione* pure antecede.

Contro quest' aperta chiarezza niente varrebbe lo addurre come inconveniente possibile che l'atto anticipatamente approvato non segua, e che rimanga vana la legge. È questo un pericolo, anco generalmente parlando, poco temibile; meno che mai nel caso presente.

Generalmente parlando è credibile che la legge non si proponga se non per atti che abbiano sufficiente probabilità di successo. Nel caso presente poi è ben difficile dubitare che, chiamati od ammessi a libera votazione i popoli delle provincie nuovamente affrancate non siano per seguire l'esempio che tutti gl' Italiani concordemente finora hanno dato, e come gli altri votare l'annessione. Farebbe ingiuria al patriottismo loro, o alla bontà della causa comune, il dubitarne. Del resto se anche vi fosse caso che in questo voto non convenissero tutti, all'utilità della legge basterebbe pure che alcune soltanto votassero così, ed in ogni ipotesi, il pericolo del supposto inconveniente sarebbe un male immensamente minore del rischio che si correrebbe prolungando senza necessità la durata di un provvisorio, i cui pericoli non v'ha chi non vegga e non senta, e, messi già in viva luce dalla relazione del ministro, non hanno bisogno di ulteriore dimostrazione...

Risultato della votazione, alla Camera dei Deputati, avvenuta l'11 Ottobre 1860:

Presenti e votanti 296. — Maggioranza 149.

Voti favorevoli 290. — Voti contrari 6.

Risultato della votazione in Senato, il 16 Ottobre 1860:

Votanti 96. — Voti favorevoli 84. — Voti contrari 12.

Digitized by Google

L' importanza e solennità della legge proposta all' approvazione del Parlamento, compendiando in sè i più grandi interessi che siansi dibattuti in assemblea politica, ci fanno riportare le relazioni e votazioni avvenute in Senato ed alla Camera dei Deputati sul progetto di legge per cui S. M. Vittorio Emanuele II assume il titolo di Re d' Italia.

Presidente del Consiglio dei Ministri. Presento d' ordine di S. M. uno schema di legge. Stante l' importanza dell' argomento, e la brevità della relazione prego il Senato a volermi concedere di dare lettura della medesima.

Signori Senatori.

I meravigliosi eventi dell' ultimo biennio hanno con insperata prosperità di successi, riunite in un solo Stato quasi tutte le sparse membra della nazione. Alla varietà dei principati fra sè diversi e troppo sovente infra di sè pugnanti per disformità d' intendimenti e consigli politici è finalmente succeduta l' unità di governo, fondata sulla salda base della Monarchia nazionale. Il Regno d' Italia è oggi un fatto; questo fatto dobbiamo affermarlo in cospetto dei popoli italiani e dell' Europa.

Per ordine di S. M. e sul concorde avviso del Consiglio dei Ministri, ho quindi l' onore di presentare al Senato il qui unito disegno di legge per cui il Re, nostro Augusto Signore, assume per sè e i successori suoi il titolo di Re d' Italia. Fedele interprete della volontà nazionale, già in mille modi manifestata, il Parlamento nel giorno solenne della seduta reale, coll' entusiasmo della riconoscenza e dell' affetto acclamava Vittorio Emanuele II Re d' Italia.

Il Senato sarà lieto di dare per il primo sollecita sanzione al voto di tutti gl' Italiani, e di salutare col nuovo titolo la nobile Dinastia, che nata in Italia, illustre per otto secoli di gloria e di virtù, fu dalla Provvidenza Divina serbata a vendicare le sventure, a sanare le ferite, a chiudere l' era delle divisioni italiane.

Col vostro voto, o Signori, voi ponete fine ai ricordi dei provinciali rivolgimenti, e scrivete le prime pagine di una nuova storia nazionale.

PROGETTO DI LEGGE.

ARTICOLO UNICO. Il Re Vittorio Emmanuele II assume per sè e suoi successori il titolo di Re d' Italia.

Digitized by Google

L'ufficio centrale del Senato, adottando in termini identici l'accennato articolo, propose l'aggiunta di un secondo articolo in questi termini:

ART. 2. Gli atti del Governo, ed ogni altro atto che debba essere intitolato in nome del Re, sarà intestato colla formula seguente:

(Il nome del Re)
Per Provvidenza Divina, per volontà della Nazione
Re d' Italia.

A tale proposta fecero le seguenti osservazioni il Ministro di Grazia e Giustizia ed il Presidente del Consiglio dei Ministri:

Ministro di Grazia e Giustizia. Il Governo del Re riconosce giustissimo ed apprezza in tutta la sua pienezza e verità la formula che costituisce l'oggetto dell'emendamento proposto.

La Provvidenza di Dio siccome guida ogni opera di quaggiù, così ancora visibilmente accompagna questa grande aspirazione che, nutrita da secoli nel petto degl'Italiani, riuscì alla costituzione della Nazione italiana sotto il migliore dei Re.

Come il voto della Nazione consacra questo memorando fatto, non è mestieri il dirlo: egli è nella coscienza di tutti; ogni anima italiana lo sente, ogni labbro italiano lo esprime.

Sono dunque queste verità così solenni, così sentite direi, che non pare necessario siano dichiarate per legge. Ma importa che questo memorando fatto o per valermi delle parole così degnamente espresse nella relazione, importa che il principio giuridico della novella Monarchia sia ognora presente al popolo italiano e congiunto al nome del suo Re. Sta bene adunque che negli atti del Governo sia questo gran fatto rammentato, incluso. Esso sarà un tributo di riconoscenza all'Ente Supremo: esso sarà ricordo ai posteri della virtù dei loro padri. Quindi crederebbe il Governo che la formula, degna per se stessa e che esso accetterebbe, se così piace al Senato, possa trovare migliore sede o nelle disposizioni preliminari del Codice civile, dove si tratti delle forme della promulgazione degli atti del Governo, od in altra legge apposita e speciale.

Per queste considerazioni, dichiarando pur sempre che il Governo del Re, come ne accetta e ne apprezza il concetto, così ancora accetta l'arti-

Digitized by Google

colo di legge che lo esprime; propongo alla saviezza vostra, o signori, di considerare se non sarebbe più opportuno di farne l'oggetto, o delle disposizioni preliminari del Codice civile, o di apposita legge speciale.

Questo sarebbe l'avviso del Governo, questa la dichiarazione che io ne fo a suo nome.

. . . . . .

Presidente del Consiglio dei Ministri. L'ufficio centrale e il ministro si sono posti d'accordo pienamente, intorno all'aggiunta che si era proposta; aggiunta ottima in sè e che certamente avrebbe raccolto il voto unanime del Senato se fosse presentata in circostanza più opportuna. L'onorevole mio collega ha già dichiarato a questo riguardo l'intenzione del Governo, di proporre all'approvazione del Parlamento quanto forma argomento dell'aggiunta, sia all'occasione delle modificazioni al codice civile, sia anche quando così venga riputato opportuno, per mezzo di legge speciale; giacchè o Signori, sta a cuore al Ministero, quanto all'ufficio vostro d'introdurre negli atti nostri giuridici nuova formula, che proclami altamente i nuovi principii sui quali riposar deve il nostro sociale edificio.

. . . . . .

L'onorevole Senatore (Pareto) manifestava rincrescimento che questo progetto, cui si dichiarava pronto a dare voto favorevole non fosse sorto dell'iniziativa parlamentare.

Io intendo il sentimento generoso che moveva l'onorevole Senatore a fare quest'osservazione; io intendo come chi consacrò tutta la sua vita alla grande causa d'Italia, sentisse vivo desiderio di trovarsi fra gl'iniziatori dell'atto che deve in certo modo coronarla; tuttavia considerando la questione dal lato politico, io credo che il Senato riputerà esser più conveniente che l'iniziativa sia stata presa dal Governo.

Difatti, o Signori, se i voti dei popoli potessero essere dubbi, se qualche incertezza potesse regnare intorno al desiderio dell'immensa maggioranza dei cittadini del nuovo regno, intorno al titolo che deve assumere il loro Re, io capirei che il Governo avesse sentito scrupolo a farsi iniziatore di una così grave proposta. Ma può essere dubbio intorno a questi voti? intorno a questi desideri?

I popoli d'Italia da Palermo a Milano non hanno essi tutti salutato Vittorio Emanuele II come Re d'Italia?

E quì, o Signori, mi sia permesso una brevissima digressione nel campo della politica.

Digitized by Google

Vi sono due sistemi che un Governo illuminato, liberale desideroso di rimanere in armonia col popolo, può seguire: o aspettare che l'opinione pubblica si manifesti e che dopo essersi manifestata eserciti sopra il Governo una certa pressione per ispingerlo più in un senso che in un altro, per mostrargli la via che ha da seguire; oppure cercare d'indovinare gl'istinti della Nazione, determinare quali siano i veri suoi bisogni, ed in certo modo, spingere lui stesso; essere, in una parola, o rimorchiato ovvero rimorchiatore.

I due sistemi possono essere opportuni nelle diverse circostanze.

Io non istituirò paragoni tra l'uno e l'altro, non ne discuterò i meriti rispettivi: dirò solo al Senato che dacchè ho l'onore di far parte dei Consigli della Corona, ho sempre creduto dover seguire il secondo; e mi pare che gli eventi abbiano dato ragione a questa mia scelta.

Mi rimane a rispondere alla seconda ed ultima osservazione dell'onorevole Senatore Pareto.

Egli lo ripeto senza combattere il progetto di legge, senza proporre modificazioni, senza volere turbare l'unanimità del Senato, manifestò il desiderio che al titolo di *Re d'Italia* fosse stato sostituito quello di *Re degli Italiani*.

Il vero argomento che si può far valer per dare la preferenza al titolo di *Re degli Italiani* su quello di *Re d'Italia* si è che si crede vedere in queste parole *Re d'Italia* un non so che di antico e di feudale.

Ma, o Signori, io penso che questo sia un grandissimo errore.

Nel sistema costituzionale il sovrano è quello che concentra e riassume la grande idea nazionale, e questa idea si esprime molto meglio col titolo di *Re* degli individui che la compongono.

E difatti, o signori, i popoli più liberi della terra hanno essi ideato ed imitato questo modo di dire?

No, o Signori. In Inghilterra vediamo che, a malgrado delle varie rivoluzioni che si sono succedute, i sovrani hanno sempre conservato il titolo di sovrani del Regno unito.

Ma mi si dirà, l'Inghilterra è il paese delle tradizioni feudali, dove accanto all'applicazione delle più larghe massime di libertà, si vedono conservate istituzioni molto antiquate.

Ebbene, o signori, io traverserò l'Atlantico e andrò in America, e vi dirò che il Presidente degli Stati Uniti non ha assunto il titolo di *Presidente degli Americani* ma quello di *Presidente degli Stati Uniti*, magistrato che rappresenta l'intera nazione.

Digitized by Google

Dunque questo esempio deve rassicurare interamente l'onorevole Senatore Pareto, che il Re Vittorio Emanuele, assumendo il titolo di *Re d' Italia* non rimane perciò nessuna macchia di fendalismo alla sua corona.

Ma, o Signori, se il titolo di *Re d' Italia* non può essere imputato di feudalismo a confronto del titolo di Re degli Italiani, esistono ben altri e più gravi motivi perchè diasi la preferenza al titolo di Re d'Italia.

Perchè il titolo di Re d'Italia eccita cotanto entusiasmo nella nazione?

Perchè esso ha la virtù di eccitare gli animi vostri, e di farvi prorompere in applausi, quando ve ne proponiamo l'adozione? Perchè esso è la consecrazione di un fatto immenso; è la consecrazione del fatto della costituzione dell'Italia, è la trasformazione di questa contrada, la cui esistenza come corpo politico era insolentemente negata, e lo era, conviene pure dirlo, da quasi tutti gli uomini politici dell'Europa, la trasformazione di questo corpo potrei dire disprezzato, non curato, in Regno d' Italia.

È questa idea della formazione di questo Regno; della costituzione di questo popolo; è questa idea che viene meravigliosamente espressa, affermata colla proclamazione di Vittorio Emanuele II a Re d'Italia.

Io mi lusingo che l'onorevole Senatore Pareto, cui tanto sta a cuore quest'idea nazionale, ed ha pure lavorato per tutta la sua vita onde venisse attuata, si troverà pago di queste mie osservazioni, e che non solo darà un voto per condiscendenza, e per non turbare l'armonia, ma darà un voto plaudente al presente progetto di legge, il quale spero, non incontrerà nessun contradditore in questo illuminato e patriottico Consesso.

Alla Camera dei Deputati l'onor. Giorgini eprimeva gl'intendimenti della Commissione nei seguenti termini:

Giorgini. *(relatore)* « Signori, la Commissione incaricata di riferire sul progetto di legge per cui il Re Vittorio Emanuele II assume il titolo di Re d'Italia, ha bisogno appena di avvertire come questa legge, tanto per il suo oggetto quanto per la sua importanza, non abbia nulla di comune con quelle sulle quali siamo d'ordinario chiamati a deliberare. Dal punto di vista costituzionale ella potrebbe credersi forse anche superflua. I titoli del Re Vittorio Emanuele II alla corona d'Italia sono scritti in dodici anni di prodezza, di fede, di costanza. Questi titoli furono riconosciuti da migliaia di volontari riuniti intorno al glorioso vessillo che egli aveva raccolto dalla polvere di Novara per innalzarlo al sole di Palestro e

Digitized by Google

di San Martino, riconosciuti dalle cento città, che sotto gli occhi stessi dei loro tremanti oppressori piantavano sulla loro terra questo glorioso vessillo; riconosciuti, validati, sanciti dal suffragio unanime della nazione. Il diritto di Vittorio Emanuele II al Regno d'Italia emana dunque dal potere costituente della nazione, egli vi regna in virtù di quegli stessi plebisciti ai quali si deve la formazione del Regno d'Italia.

Il voto che il Governo ci chiede non è dunque un atto nuovo destinato a produrre tale o tale altro effetto giuridico; è la ripetizione o per meglio dire il riassunto finale, il compendio magnifico di tutti gli atti, mediante i quali il popolo italiano ha in tanti modi ed in tante occasioni manifestata la sua volontà; è per dirlo colla parola della relazione che precede il progetto di legge, un'affermazione solenne del diritto nazionale, *un grido d'entusiasmo convertito in legge.*

Ma la significazione e il valore morale del voto non dispensavano la Camera dall'obbligo di considerare le pratiche conseguenze, che per avventura avrebbero potuto derivarne.

Parve anzi alla maggioranza degli uffizi che, se questo grido d'entusiasmo dovesse essere nel tempo stesso la formula ufficiale per l'intestazione degli atti, questa formola non avrebbe in tutto corrisposto all'essenza vera della monarchia rinnovellata dal suffragio universale.

Ora un tale scopo al quale mirava la maggioranza, poteva essere conseguito col provvedere per mezzo di una legge speciale e successiva.

Gli uffizi non ostarono a pronunziarsi per questo partito.

Prima di tutto doveva considerarsi che la legge, nella forma sotto la quale era stata proposta, aveva già ottenuto l'approvazione del Senato. Emendata da noi, avrebbe dovuto essere di nuovo sottoposta alle deliberazioni di quell'assemblea. Sarebbe stato doloroso che un atto politico di tanta importanza, aspettato con una impazienza così viva e così confidente dall'intera nazione si trovasse ritardato. Ma il partito scelto ha inoltre il vantaggio di separare appunto le questioni secondarie, sulle quali si possono avere opinioni diverse dal grande atto politico, la grandezza e l'efficaccia del quale starebbe tutta nella prontezza e nella unanimità dei suffragi.

Ritenuto adunque che non dovesse più a lungo differirsi nè subordinarsi a tutti gl'incidenti di una questione parlamentare il primo e solenne atto col quale l'Italia vuole affermare se stessa al cospetto del mondo, la vostra Commissione non aveva che a proporvi, da una parte, l'approvazione pura e semplice della legge colla quale il Re Vittorio Emanuele II as-

Digitized by Google

sume il titolo di Re d'Italia, e assicurarsi dall'altra, che il suo Governo ci avrebbe, senza indugio, presentata la proposta di legge, diretta a mettere negli atti pubblici l'intitolazione del Re in armonia col diritto pubblico del regno.

E sebbene l'impegno formale preso dal Governo del Re nella discussione di questa medesima legge che ebbe luogo in Senato bastasse ad escludere ogni dubbio a questo riguardo, tuttavia la Commissione desiderò interpellare il presidente del Consiglio, che recatosi nel suo seno, confermò e ripetè le dichiarazioni già fatte nell'altra Camera dal suo collega il ministro della giustizia; aggiungendo di più, come il solo motivo che aveva finora trattenuto il Governo di presentare la proposta di legge sull'intestazione degli atti pubblici, fosse stato un sentimento di rispetto verso la Camera elettiva, che non si è anche pronunziata su questa prima legge, dalla quale quella seconda non sarebbe che la conseguenza ed il compimento.

Le questioni che furono sollevate negli uffici in ordine alle intestazioni degli atti pubblici sono per tal modo riservate alla discussione che avrà luogo quando ci sia presentata la legge relativa.

Il voto che oggi ci si chiede conserva dunque il carattere puramente nazionale che il Governo ha voluto dargli, e la Commissione unanime confida che sarà veramente un *grido d'entusiasmo convertito in legge.*

Ci sono delle oasi nei deserti della storia; ci sono nella vita delle nazioni dei momenti solenni che potrebbero chiamarsi la *poesia della storia* momenti di trionfo e di ebbrezza, nei quali l'anima assorta nel presente, si chiude ai rammarichi del passato, come alle preoccupazioni dell'avvenire.

Noi traversiamo una di quelle oasi; noi siamo in uno di quei momenti; e come mai in tale momento si sarebbe invano fatto appello all'entusiasmo della Camera? Come mai il nostro voto non sarebbe oggi immediato ed unanime? Quale tra i sentimenti che ci animano potrebbe essere più forte di quello che ci riunisce tutti — l'amore d'Italia?

Rendiamoci una volta giustizia! quanti qui convenuti dalle varie parti d'Italia sediamo su questi scanni:

. . . . . si ripieni
Che poca gente omai vi si desia,

quanti sediamo sui banchi di questa Camera tutti abbiamo diversamente lavorato per la medesima causa; tutti abbiamo portato la nostra pietra al

Digitized by Google

grande edificio, sotto il quale riposeranno le future generazioni. Quì i volontari di Calatafimi potrebbero mostrarci sul petto le gloriose cicatrici; quì i prigionieri di Sant' Elmo intorno ai polsi, il callo delle pesanti catene; quì colla canizia, colle rughe precoci, oratori, scrittori, apostoli di quella fede che fece i soldati ed i martiri; quì i generali che vinsero le nostre battaglie; quì gli uomini di Stato che governarono le nostre politiche; di quì parta unanime adunque quel grido di *entusiasmo!* quì finalmente l' aspettata fra le nazioni si levi e dica: — *Io sono l' Italia!*

Il progetto fu adottato, al Senato, coi voti seguenti: [1]

Votanti 131. — Favorevoli 129. — Contrari 2.

alla Camera dei Deputati:

Presenti e votanti 294. - Maggioranza 148. - Voti favorevoli 292.
Deposti per errore in urne non corrispondenti al colore della palla, 2.

Il 16 Maggio 1867 la Camera dei Deputati approvava il Decreto 4 Novembre 1866 n.° 3300, senza alcuna discussione, e colla seguente votazione:

Presenti e votanti 211. — Maggioranza 106.
Voti favorevoli 207. — Voti contrari 4.

Al Senato il detto Decreto fu approvato il 25 Maggio 1867 con la seguente votazione:

Votanti 84. — Favorevoli 83. — Contrario 1.

Per le gravi questioni suscitate dal fatto dell' annessione di Roma al Regno d' Italia, è utile riportare un discorso dell' onorevole Ministro per gli affari esteri, pronunciato alla Camera dei Deputati, nel quale sono manifesti gl' intendimenti del Governo in ordine all' annessione delle Provincie romane.

Ministro per gli affari esteri. Io non comprendo signori, come si discuta se la questione romana sia una questione nazionale od una questione in-

---

[1] (V. Rend: acc: Discuss: del Senato Sessione 1861-62 — Tornata del 26 Febbraio 1861 — Camera dei Dep Sessione del 1861 — Tornata 14 Marzo 1861 —)

Digitized by Google

ternazionale. Essa è, per qualche cosa che val meglio di una teorica arbitraria, per la forza stessa delle cose e per gli elementi distinti e diversi che la costituiscono una questione nazionale, e, sotto altri rapporti, una questione internazionale. È una questione nazionale perchè l'Italia non può ammettere che Roma sia una manomorta della cattolicità, é una questione nazionale per quanto concerne il diritto dei Romani di disporre delle loro sorti, il diritto dell'Italia d'integrare l'unità del proprio territorio e della propria politica. È una questione internazionale perchè non si può disconoscere il carattere universale del Papato nell'esercizio delle sue funzioni religiose, riguardo ai cattolici del mondo intero, e l'interesse di tutti i Governi aventi popolazioni cattoliche che la S. Sede non diventi suddita e soggetta alla particolare sovranità di uno Stato.

Negare questa verità è negare la questione romana medesima; ma o signori, se per risolvere una quistione bastasse il negarla, non sarebbe più possibile al mondo che il regno della violenza e della forza.

Ciò dipende, o signori, dal particolare carattere che è proprio all'organizzazione del cattolicismo, carattere sostanzialmente diverso da quello delle altre religioni.

Il Pontefice non é solo il capo spirituale dei cattolici italiani; esso rappresenta la suprema autorità religiosa che esercita una giurisdizione sulle società cattoliche le quali fanno parte del Diritto Pubblico di altri Stati, e come potere ecclesiastico, ha con questi Stati dei concordati e dei patti con una forma internazionale, che regolano e riconoscono, nel tempo stesso questa giurisdizione.

Non vi è forse alcuno in questa assemblea il quale, fra i diritti che il Pontefice conserva, voglia negargli quello di avere presso di sè i rappresentanti delle altre potenze per trattare con essi degli interessi religiosi di questi Stati. Ora, signori, che forse si accorderebbe un simile privilegio all'Arcivescovo di Firenze, oppure all'Arcivescovo di Torino, la cui autorità non si estende oltre i confini del Regno, e che sono sudditi italiani?

Riconoscere al Pontefice il diritto di rappresentanza diplomatica e negare un carattere internazionale alla situazione giuridica del papato, come istituzione religiosa, mi sembra un'evidente contraddizione.

Per compiere, signori, un fatto di tanta gravità, per sciogliere con una ardita iniziativa una delle più difficili questioni dei tempi moderni, una questione che tocca agl'interessi ed alla credenza del mondo intero, senza

Digitized by Google

creare dinanzi a noi gli ostacoli d'immediate complicazioni o dar luogo a proteste od a riserve che avrebbero avuto in sè il germe di complicazioni future, ci era pur d'uopo rassicurare intorno alle nostre intenzioni i Governi che si sentivano responsabili dinanzi alla viva sollecitudine delle popolazioni cattoliche.

Ora, signori, sarebbero state rassicuranti le nostre dichiarazioni, se noi avessimo accampato la pretesa di essere noi i giudici soli ed esclusivi di tutto, non solo di quello che riguardava il Diritto nazionale dell'Italia, ma anche di quello che concerneva gl'interessi religiosi delle altre nazioni, vale a dire l'indipendenza spirituale del Pontefice?

Noi abbiamo detto ai Governi: questi interessi noi non vogliamo disconoscerli, e siamo pronti ad esaminare con voi le guarentigie che li possono interamente assicurare nelle nuove condizioni fatte al Papato dalla caduta del potere spirituale e dal Plebiscito.

Io sfido d'altronde, o signori, di trovare nei miei dispacci una parola la quale pienamente non riserbi il Diritto nazionale e si riferisca ad altro che all'indipendenza spirituale e religiosa del Pontefice.

Dirò di più, o signori; quando si fosse trattato di una esplicita sanzione internazionale sarebbe stato duopo fare una distinzione di cui alla Camera non isfuggirà l'importanza. La legge che noi abbiamo presentata al Parlamento e che sarà presto discussa, contiene un doppio ordine di guarentigie. Il primo si riferisce alla situazione giuridica del Pontificato, in faccia all'Italia e alle sue libere comunicazioni col mondo cattolico. Il secondo ordine di guarentigie concerne i rapporti della Chiesa e dello Stato d'Italia. Questa seconda parte si può considerare in modo distinto e appartiene al Diritto pubblico interno dello Stato.

Non spetta ad un patto internazionale il determinare se in Italia saranno o non saranno aboliti gli *exequatur*, i *placet* e gli appelli per abuso, in che modo saranno nominati i vescovi, e se loro sarà, o non sarà mantenuto l'obbligo del giuramento.

Ma, signori, l'inviolabilità della persona del sommo Pontefice, le sue immunità e le immunità per quelle istituzioni che dividono col papato il suo carattere universale, le libere comunicazioni col mondo cattolico, il Diritto di rappresentanza diplomatica e la stessa condizione economica fatta alla S. Sede, corrispondono a quel carattere generale che sarebbe vano disconoscere alla Sede pontificia, e credete voi che, vi sia o non vi sia una sanzione ed un patto, gli Stati aventi sudditi cattolici non consi-

Digitized by Google

derebbero che questa situazione costituisce per tutti un interesse internazionale?

Io credo, signori, checchè ne abbia detto l'onorevole Toscanelli, che in questi termini la sanzione dell'Europa non avrebbe altro effetto che di sgombrare questa quistione di una parte considerevole delle sue difficoltà, voglio dire dalle sue difficoltà internazionali: non avrebbe altro effetto che di consacrare, sotto questo aspetto, una soluzione definitiva e sicura di rendere maggiore e non minore, la libertà della nostra politica estera, e di ricondurre all'interno, per quanto riguarda alla questione romana, quel sentimento di sicurezza e di pace di cui abbiamo grandemente bisogno ed a cui il paese aspira coi suoi più vivi desideri.

Questo, o signori, è il programma col quale siamo andati a Roma, il programma che dieci anni fa venne consacrato dai voti del Parlamento e della Nazione.

L'onorevole deputato Ferrari non l'accetta.

Signori, questo programma è complesso. Esso dice abolizione del potere temporale; Roma riunita all'Italia, capitale d'Italia; il Pontefice indipendente; la Chiesa libera. Noi non possiamo o Signori, scindere questo programma senza rinunziare a tutta la tradizione della nostra politica.

Sarà un titolo di onore per la politica italiana, che, trovandosi innanzi ad una politica che tocca i sentimenti morali e le coscienze religiose, abbia mostrato per esse un sincero rispetto ed abbia cercato di associare in un'equa ed imparziale soluzione, insieme coi propri interessi, tutti gli altri legittimi interessi che era duopo assicurare e guarentire.

Io pure, o Signori, e sono lieto di associarmi in questo alle eloquenti parole dell'onorevole Carutti, io pure non comprendo quell'orgoglio che consiste nel non tenere conto delle altrui convinzioni e degli altrui diritti, che non conosce che la forza, che non si arresta che dinanzi alla forza. Sarà la politica della conquista ma non quella della libertà e della civiltà. Credo anzi che vi è un orgoglio più alto e più vero nell'essere giusti ed equi, e nel cercare con questo criterio quei risultati che, non essendo il frutto della forza, non richiedono, per essere mantenuti, l'uso costante della forza.

Abbiamo detto in nome del nostro Diritto nazionale al mondo cattolico: il potere temporale non assicura l'indipendenza del pontefice poiche questo potere temporale non ha mai potuto reggersi senza porsi sotto il protettorato militare dell'una e dell'altra potenza; il potere temporale non è ne-

Digitized by Google

cessario all'indipendenza religiosa perchè è impossibile sostenere che la religione del vangelo richiegga il cieco sacrifizio di un popolo.

Abbiamo detto: noi non vi riconosciamo il diritto d'imporre ai Romani un Governo che nessuno fra voi accetterebbe in casa sua, e di contendere Roma all'Italia. Ma nello stesso tempo abbiamo detto: noi riconosciamo altamente che il Pontefice deve essere indipendente da ogni umana sovranità, e che, unita Roma, l'autorità civile non deve estendere la sua mano sul dominio delle cose spirituali. Invece di una guarentigia fattasi inadeguata e compromettente per la religione, noi vi convinceremo, colle nostre dichiarazioni dapprima, colla fedeltà a queste dichiarazioni dappoi, che vi sono altre guarentigie più sicure, più vere, più conformi all'interesse religioso che non le sterili lotte del potere temporale. Noi non dividiamo i nostri diritti dai vostri, i nostri legittimi interessi dai vostri legittimi interessi e cerchiamo la soluzione definitiva e duratura nella conciliazione di tutto ciò che è giusto e che è vero.

Questo programma l'abbiamo mantenuto nella sua integrità e l'onorevole deputato Ferrari ce ne biasima vivamente. Al momento in cui stavano per compiersi i voti dell'Italia, abbiamo creduto che fosse e un debito di cuore ed un atto di buona politica il mostrare che rimanevamo fedeli alle promesse fatte solennemente in faccia all'Europa, quando tanti ostacoli ci dividevano ancora da Roma.

Lasciate, signori, che vi ricordi quello che certamente è rimasto impresso nell'animo di molti fra noi: le parole che pronunziava il Conte di Cavour al momento stesso in cui poneva arditamente dinanzi all'Italia e all'Europa il programma di Roma. Egli riconosceva che molti cattolici temevano che coll'unione di Roma all'Italia, il pontefice avrebbe perduto nella sua dignità e nella sua indipendenza, e sarebbe diventato dipendente dall'Italia, ed aggiungeva: se questi timori fossero fondati, se la caduta del potere temporale dovesse avere tali conseguenze, io non esiterei a dire che la riunione di Roma all'Italia sarebbe fatale, non solo al cattolicismo ma anche all'Italia.

Io credo, signori, che il Conte di Cavour non ha mai dato una più splendida prova del suo spirito profondamente liberale. Non poteva egli credere che quella causa italiana della cui giustizia era così vivamente convinto, potesse contrastare ad alcun interesse legittimo, ad alcun sentimento vero e rispettabile. Appunto perchè era liberale, aveva una profonda deferenza per tutto quanto toccava al sentimento religioso. E nel tempo

Digitized by Google

stesso egli aveva un chiaro concetto del vero interesse dell'Italia perchè quando si studiano da vicino le questioni, se ne vedono le solidarietà ed i rapporti, e quando si tratta di soddisfare alle condizioni di un problema morale, alcun interesse legittimo non può essere definitivamente assicurato colla negazione e col sacrifizio di altri interessi legittimi.

L'onorevole Toscarelli e l'onorevole Ferrari mi hanno chiesto quale è ora la situazione nostra negli affari di Roma, dal punto di vista internazionale. Noi abbiamo occupato Roma ed il territorio romano, prevenendone prima i Governi di Europa, senza che alcuno di essi abbia proceduto a quegli atti che implicano un biasimo ed un'opposizione formale.

L'Europa, signori, ci lascia al sentimento della nostra responsabilità. Essa ha fatto le sue riserve per quella parte della questione romana che tocca agl'interessi religiosi degli Stati e delle popolazioni cattoliche; e osserva se noi sapremo mantenere le nostre promesse. Appunto, o signori, perché noi siamo andati a Roma in una condizione di cose creata da un concorso di eventi straordinari, è necessario di avere tanta maggiore cura e tanta maggiore prudenza per assicurare in modo definitivo e pacifico il resultato ottenuto.

Noi non possiamo nascondere che un partito solleva in tutta l'Europa una poderosa agitazione contro di noi. Finchè questo partito rimane solo, il pericolo non è grave, ed in ogni modo inevitabile. Ma esso mantiene l'incertezza e solleva l'inquietudine nelle coscienze cattoliche e questo stato di cose è certamente cagione di difficoltà anche pei Governi meglio disposti per noi.

Questi Governi non ci nascondono, o signori le loro difficoltà; non ci nascondono che la loro attitudine dovrebbe modificarsi se gli atti nostri non fossero conformi alle nostre parole; non ci nascondono che, ponendo fede nella promessa da noi fatta, essi hanno assunto, in faccia alle popolazioni cattoliche, una responsabilità alla quale intendono di non mancare.

Ora, o signori, che lo scopo nazionale è raggiunto, un pensiero di prudenza e, nel tempo stesso, di giustizia deve porre per norma alla nostra condotta di astenerci da tutti quegli atti che, senza una necessità assoluta possono offendere i sentimenti cattolici, di astenerci da quegli atti che possono ingenerare il dubbio che realmente la libertà del pontefice sia menomata.

Da noi, o signori (ne ho la profonda convinzione) dalla nostra condotta dipenderà il porre un termine alla questione romana, con comune vantaggio.

Digitized by Google

dell' Italia, del mondo cattolico e della religione, od il risollevarla, con danno ed irreparabile.

L' onorevole Ferrari crede che non si possa assicurare la libertà al papato senza gettare l'Italia in preda alla reazione; ciò che l' Italia si propone di fare è, per esso, la negazione della libertà.

Ma, o signori, come può essere un' opera di reazione quel sistema della separazione della Chiesa dallo Stato, in cui le menti più liberali del nostro tempo hanno veduto la formola dei rapporti avvenire fra la società civile e la società religiosa?

Forse che noi proponiamo all' Italia di resuscitare qualche fatto, in cui lo Stato dia alla Chiesa una situazione privilegiata, e la Chiesa per gl' interessi dello Stato, comprometta la sua sanzione religiosa? Forse che proponiamo di resuscitare l' illusione neo-guelfa, e di fare dell' Italia una piramide di cui il papato sia il vertice?

No, signori, noi proponiamo di consacrare definitivamente la libertà di coscienza separando la diversa e distinta competenza delle due autorità.

L' onorevole Ferrari, colla sua mente elevata ed imparziale non può disconoscere che l' attuale generazione d' Italia avrà una gloria e sarà quella di avere fatta l' Italia con la libertà. È questo, o signori, l' onore del nostro risorgimento nazionale, è la nostra ambizione di risolvere colla libertà quei paurosi problemi della nostra storia, che assediano la mente dell' onorevole deputato Ferrari, il quale alle volte mi sembra diventare la vittima della propria erudizione.

Quell' antagonismo delle città italiane, che tanto preoccupava l' onorevole Ferrari come dunque l' abbiamo conciliato? Colla piena libertà che regna in questo recinto e con la libertà ancora noi vogliamo conciliare lo storico antagonismo del papato con l' Italia.

Noi intendiamo applicare il principio di libertà a tutte le parti della società civile e religiosa, quindi vogliamo applicarlo ai rapporti tra la Chiesa e lo Stato.

Abolito il potere temporale, il papato si troverà in diretto contatto colla società italiana.

Nè avverranno tutti i mali dei quali l' onorevole Ferrari ci minaccia. Il papato si troverà in contatto con una società, nella quale se non vi è una religione di Stato, non vi può essere nemmeno una irreligione di Stato.

Esso si troverà in contatto con una società, in mezzo alla quale, sotto la salvaguardia della libertà moderna, l' autorità religiosa del cattolicismo

Digitized by Google

potrà svolgere tutte le forze morali, che sono in esso, in un campo che noi vogliamo rispettato e sicuro, il campo della coscienza e della libera adesione morale, e lo Stato non avrà altra cura che di assicurare a tutti il comune diritto del rispetto e della libertà. Ecco in che modo la nostra andata a Roma significherà giustizia, come vuole l' onorevole Ferrari.

E quando, o signori, noi avremo ciò fatto, forse che avremo stabilito in Italia una sovranità a due teste come diceva l' onorevole deputato Ferrari? Forse che avremo messo in Roma, come egli diceva, tutti gli elementi d'anarchia dell' Italia del medio-evo? No, o signori, noi avremo costituita definitivamente la nazione, e nello stesso tempo avremo compiuta un' impresa feconda di benefizi per il mondo intero, avremo consacrata un' opera di pace e di armonia tra il sentimento religioso e le condizioni della società moderna, avremo in Roma stessa inaugurata la formola sovrana della libertà civile e della libertà religiosa. [1]

Procedutosi alla votazione per iscrutinio segreto sul progetto di legge che dava forza di legge al R. Decreto 9 ottobre 1870 n. 5993 (V. in Appendice: *Legislazione* lettera p.) si ebbe il seguente risultato:

Presenti e votanti 259 — Maggioranza 130.

Voti favorevoli 239 — Voti contrari 20.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro dell' interno (Lanza) presentava al Senato, il 22 Dicembre 1870 il progetto di legge per l' accettazione del Plebiscito delle Provincie romane, accompagnandolo con le parole seguenti:

Signori,

L' unione di Roma all' Italia libera non poteva altrimenti seguire che con la soppressione di un principato, il quale ci opponeva la resistenza di dodici secoli e che dell' indipendenza Pontificia pretendeva far scudo alla propria conservazione. Ciò rendeva singolarmente ardua la quistione romana. E per riuscire a risolverla, non si richiedeva meno del simultaneo

[1] (V. Rend: acc: Sessione del 1870-71 — Discus. della Cam. dei Deputati. Tornata del 21 Decembre 1870).

Digitized by Google

concorso di queste due condizioni: l'una, che l'Europa vedesse nel nostro intervento una necessità del diritto della difesa nazionale; l'altra, che non si potesse dubitar da nessuno del nostro inalterabile rispetto pel capo della cattolicità.

L'adempimento della prima condizione fu straordinariamente secondato dalle circostanze. La guerra che dura tuttavia, turbando, per un lato, l'equilibrio europeo, fece allo Stato un obbligo urgente di compiersi ed ordinarsi stabilmente per essere preparato ad ogni futura eventualità; e, per l'altro ridestando in Italia l'agitazione ed il desiderio infrenabile dell'acclamata metropoli impose al Governo il dovere di non lasciarsi antivenire dal movimento patriottico, e di non compromettere col soverchio indugio il compimento della impresa nazionale.

La seconda condizione fu adempiuta dalle solenni parole, con le quali il Re, confermando i ripetuti voti del Parlamemto, accettò l'unione espressa con mirabile concordia ed esultanza delle popolazioni romane e dichiarò, insieme, di *rimaner fermo nel proposito di volere assicurate la libertà della Chiesa e l'Indipendenza del Sommo Pontefice.*

Il Reale Decreto col quale fu sanzionato il Plebiscito romano, già ebbe l'approvazione dell'altra parte del Parlamento, ed ora si presenta ai suffragii di questo eminente concorso.

Le basi con le quali fu dato forma ed esplicazione dal Governo del Re formano oggetto d'altro schema di legge che vi sarà parimenti sottoposto, appena compiuto l'esame e il giudizio che ne ha intrapreso la Camera dei Deputati.

E se non ci si mostra contraria l'Europa circa l'opportunità ed il modo con che abbiamo risoluta la prima parte del gran problema entrando in Roma, confidiamo nel Vostro efficace concorso per non fallire alla seconda cercando di accordare la civiltà con la religione, l'integrità del Regno con l'indipendenza del Pontefice e la libertà della Chiesa.

Alle osservazioni di alcuni Senatori sul progetto di legge per l'accettazione del plebiscito delle provincie romane e di Roma, così rispose il Ministro di Grazia e Giustizia:

Ministro di Grazia e Giustizia. Il Ministero è stato attaccato sia nella condotta tenuta per arrivare all'occupazione di Roma, e per venire al fatto che forma il soggetto delle vostre deliberazioni, sia anche per avere osato di accettare il Plebiscito, e così privare il Pontefice del dominio temporale.

Digitized by Google

La questione prima e suprema quindi, secondo me, è quella che si proponeva l'onorevole Senatore Mameli, se l'accettazione del Plebiscito, la cessazione cioè del potere temporale sia un atto talmente ingiusto da doversi da voi disapprovare. Egli è però vero che l'onorevole Senatore Mameli, nel prendere una seconda volta la parola, accennava che non era poi tenero del potere temporale, e che piuttosto faceva una questione di modo sulla cessazione, e di guarentigie da potersi dare per l'indipendenza e libertà del Pontefice; e io sono lieto di questa sua restrizione, come lo sono stato della sua eloquente perorazione in sostegno del potere temporale, perchè il mondo cattolico conosca come questa tesi abbia anche qui avuto la difesa di autorevoli parole, come la Rappresentanza nazionale risolva dopo avere ben ponderato tutte le ragioni, e non cedendo ad un momento d'entusiasmo, o come fu detto, ad un momento di debolezza del Governo verso l'agitazione delle popolazioni.

Dissi, ne sono lieto, perchè sarà utile conoscere il vero sulle accuse tutte che contro l'occupazione di Roma, e contro poi l'andamento della cosa pubblica, sono state proclamate dai nostri nemici, con tutta la esagerazione della passione.

Il rivenire sulla questione se la cessazione del potere temporale era una necessità per l'Italia, dirò meglio una necessità per lo stesso sentimento religioso, che tutti siamo interessati a mantenere e far rispettare, sarebbe una discussione a mio avviso superflua dopo che per 10 anni non solamente dagli scrittori e da quelli che la questione hanno trattata in una maniera scientifica, ma da voi legislatori le mille volte si è ripetuto che doveva cessare il potere temporale purchè si fosse nello stesso tempo assicurata e guarentita la indipendenza e libertà del Pontefice.

Nè più conveniente mi sembra, o Signori, la discussione che si è impegnata fra due valorosi atleti e compagni, l'onorevole Senatore Musio e l'onorevole Senatore Mameli sull'origine e sull'esercizio del potere temporale. Il Senato ben comprende come, in questo momento in cui l'Italia, in forza del suo diritto nazionale, e del diritto dei Romani, proclamando la cessazione del potere temporale, si è ben anche impegnati, e con ragione, a dare delle guarentigie al Sommo Ponteficie, onde porlo in condizioni tali da potere adempiere con tutta libertà alla sua missione spirituale non solo nei rapporti con gl'Italiani, ma bensì con tutto il mondo cattolico, sia da evitare quanto possa eccitare le passioni.

E a questo eccitamento si anderebbe incontro col riandare sul passato

Digitized by Google

istorico di una istituzione che tanta influenza ha esercitato sui destini dell'Italia e dell'umanità, e la quale, per quanto spirituale ne sia la missione, e sublime il suo scopo, pur non di meno ha dovuto sentire l'influenza delle miserie umane e delle passioni degli uomini che la rappresentavano, ha dovuto ben anche subire le vicissitudini della civiltà, dei vizi e delle virtù della società, nella quale si esplicava e visse e per la quale esercitava il suo potere. Lasciamo da canto, ve ne prego o Signori, lasciamo da canto il riandare una storia che se talora offre sublimi esempi di virtù e di eminenti servigi resi alla umanità, offre ben anco deplorevoli fatti: parliamo piuttosto dello stato attuale delle cose; vediamo quale è la sua situazione, vediamo se veramente vi fosse necessità indispensabile del potere temporale per l'esercizio dell'autorità spirituale; vediamo se nell'attuale stato di civiltà e secondo il diritto pubblico si possa esigere e permettere che si imponga ad una parte dei cittadini un potere che non sia quello da loro scelto e che non corrisponda al diritto nazionale.

L'autorità del Sommo Pontefice, per quanto sia suprema nella gerarchia ecclesiastica, se si guarda nel rapporto di ciò che è proprio al ministero sacerdotale, per se stessa non ha bisogno d'altro, se non se di non essere soggetta al potere civile nella sua missione d'insegnare ciò che bisogna credere, e ciò che bisogna praticare, cioè la teologia dommatica e la teologia morale. E però non ha bisogno della sovranità politica e territoriale, perchè parla alla coscienza dello individuo, e la fede non s'impone: ha bisogno soltanto della libertà.

La sovranità temporale non è stata difatti dalla Corte Pontificia, anche negli ultimi tempi, richiesta come una condizione indispensabile per lo esercizio del potere spirituale, ma piuttosto come una guarentigia delle sue libertà e come tale si reclama dai cattolici stranieri, i quali temono, o mostrano di temere che, cessato il potere temporale, e restando il Sommo Pontefice nel Regno Italiano, non possa più liberamente insegnare, ed esercitare il proprio ministero, ed invece possa essere influenzato dal Governo Italiano.

Ma cos'è stato il potere temporale in questi ultimi tempi?

Io ripeterei ciò che le mille volte si è detto se volessi oggi dimostrarvi colla storia come questo potere dall'ultimo secolo non ha vissuto se non se sostenuto dall'appoggio e dall'influenza di estere Potenze; se volessi ricordare ciò che ben conoscete ed è stato di già avvertito in quest'Aula cioè, come il potere temporale non faceva se non se assoggettare

Digitized by Google

il principio e l'esercizio della potestà spirituale, l'interesse della Chiesa alle esigenze della politica, all'interesse del dominio temporale. Bisogna invece assicurare al Sommo Pontefice una condizione tale per la quale i Cattolici tutti, e specialmente gli esteri, possano essere certi che tutto ciò che egli ordina nell'esercizio della sua potestà spirituale non solamente non sia l'effetto della influenza del laicato, ma di più non possa neanco esporlo ad essere molestato o colpito dall'effetto delle leggi civili. A questo intese il Governo provvedere col Decreto per l'accettazione del Plebiscito, che oggi forma il progetto di legge sul quale siete chiamati a dare il vostro voto.

Abbiamo ritenuto che non vi sia necessità del potere temporale, che non vi sia necessità assoluta ed intrinseca, per l'esercizio del potere spirituale e dell'autorità suprema del Sommo Pontefice di essere egli una potenza territoriale. Nello stesso tempo però, in ragione della sua condizione, in ragione dell'autorità spirituale che egli esercita, e che si estende oltre i confini del Regno, abbiamo ritenuto la necessità che egli fosse posto in una condizione per la quale fosse escluso il timore di essere sotto l'influenza del Governo italiano e di essere egli responsabile verso il Governo medesimo degli atti che come autorità spirituale egli farebbe.

Questo era il concetto che determinava il Governo ad aggiungere, nell'accettazione del Plebiscito, due articoli, per i quali alcuno ci moveva critica. Il Decreto contiene un'accettazione pura, ma con dichiarazione di ciò che vuol farsi nello stesso tempo in favore del Sommo Pontefice.

Non vi sono condizioni nello stretto senso giuridico della parola; ma il Governo volendo soddisfare agl'interessi di tutti i cattolici, dovendo usare loro quei riguardi che impone il diritto internazionale, era in obbligo nello stesso tempo che proclamava la cessazione del potere temporale, di riconoscere e dichiarare quali erano le guarentigie che intendevasi dare al Sommo Pontefice per assicurare la sua indipendenza nello esercizio del potere spirituale. A questo mira l'articolo secondo in una maniera determinando la posizione che si faceva al Pontefice; e si promette con l'articolo terzo sviluppare le conseguenze del principio formulato nell'articolo secondo e dare quelle altre guarentigie che siano necessarie ad assicurare la indipendenza del Sommo Pontefice, ed il libero esercizio dell'Autorità spirituale della S. Sede.

Si è detto che le date guarentigie non sono sufficienti per la indipendenza e la libertà del Sommo Pontefice perchè dipendono dalla legge da farsi.

Digitized by Google

Ma il principio dell' indipendenza personale del Sommo Pontefice è scritto nell'articolo 2°; là voi trovate sanzionato che il Sommo Pontefice è sottratto all'autorità delle leggi nostre nell'esercizio del suo potere spirituale; la sua inviolabilità, le sue prerogative di Sovrano lo mettono in condizione di potere, in qualunque tempo e modo, di potere liberamente istruire, predicare, parlare ai fedeli senza timore di essere colpito dalle leggi nè dalle Autorità del Regno. La legge, cui rimanda l'articolo 2° del Decreto non potrà fare che la esplicazione di questi principii, e determinare i modi, come codesta sua inviolabilità si sviluppi e si esplichi in tutti i modi per assicurare l'indipendenza e la libertà del suo potere spirituale.

Si è altresì obbiettato che tutte queste leggi, tutte queste guarentigie che noi promettiamo non possono rassicurare i cattolici perchè, si dice, voi non avete rispettato, non rispettate i Concordati e non rispetterete neanco una legge che oggi fate per poi disfarla domani.

Sentii con pena ripetere questo rimprovero, perchè, o Signori, lo ritengo non meritato: che se i Concordati non sono stati osservati, la è stata una conseguenza dei cangiamenti sopravvenuti nella stessa esistenza dei varii Stati, nei quali era divisa l'Italia, del nuovo regime politico, e della ostilità della Santa Sede verso il Regno.

La più sicura garanzia che si può dare per il mantenimento della legge, oltre la dignità e l'onore della nazione che vi si impegna, io credo che sia e consista nell'interesse dell'Italia stessa. Una volta, o Signori, che siamo convinti che, ricongiunta Roma alla Italia, e cessato il potere temporale, sia necessario, per rassicurare le coscienze cattoliche, il guarentire l'indipendenza e la libertà dell'esercizio del potere spirituale, e che la osservanza di queste guarentigie influisca ad evitare ostacoli; in questo interesse voi trovate la certezza che il senno di una nazione resisterà a qualsiasi tentativo di mancare alle medesime guarentigie.

Si obbietta ancora che il Governo non può ispirare alcuna fiducia, perchè la sua condotta e prima e dopo la entrata in Roma, non è stata conforme ai principii del dritto, ai principii di giustizia; e ci si rimprovera lo avere usata la forza per entrare a Roma, e si ripetono le notizie o esagerate, o false date da alcuni giornali.

Il mio onorevole collega degli Affari Esteri e il Presidente del Consiglio più convenientemente vi diranno, se ne fosse bisogno, che i fatti che si consumarono nel mese di Settembre erano una necessità, non solamente per l'esperimento del diritto nazionale e per l'assicurazione del diritto dei

Digitized by Google

Romani, ma per la conservazione anche dell'esistenza propria, della esistenza della Nazione; non già per un pericolo dell'oggi, ma perchè il Governo deve anche provvedere a tutte le conseguenze che da certi fatti possono avvenire a danno del paese stesso.

Ora il Vattel e tutti gli scrittori che furono citati riconoscono sempre come accanto al rispetto pei Trattati e le convenzioni anche le più formali, vi sta un altro grande principio, il principio che sta anche per l'individuo, quello, cioè, della conservazione della propria esistenza della propria personalità, sia fisica sia morale.

Ora, o Signori, io credo che ciascuno di noi sia ben convinto e conosca che la soluzione della questione romana, in vista dei grandi e straordinari avvenimenti che si sono compiuti in Europa, era per noi una questione di esistenza, di esistenza per l'unità, di esistenza per le nostre istituzioni.

Voi lo riconoscevate quando nei primi giorni di settembre, occupandovi della questione medesima, impegnavate il Governo a risolverla. E però era nostro dovere il risolverla in corrispondenza alle aspirazioni ed agl' interessi della Nazione.

Alcuni ci rimproverano che abbiamo però mancato alle convenienze, ai riguardi di uso in simili casi: ma ciascuno di voi conosce che furono offerte al Santo Padre condizioni le più ampie per una soluzione pacifica; ma queste proposte non furono accolte; esse furono respinte, e voi comprendete o Signori, che in questi casi, quanto più gli avvenimenti stringevano, tanto più urgeva al Governo di provvedere in tutti i modi alla soluzione della questione, soluzione che la coscienza pubblica, non solamente la nostra, ma di tutta l' Europa, avevano riguardato come una necessità per la conservazione dell' unità nazionale e delle patrie istituzioni.

In progresso, Signori, ha mancato forse il Governo? Si può veramente dire che sino dal primo giorno in cui siamo entrati in Roma si sia dimostrato la impossibilità della dimora nella stessa città del Papato e del Governo? E qui permettete che anticipi un' idea, cioè che mentre cotesta incompatibilità accenna pittosto alla questione della Capitale, i ragionamenti che si fanno porterebbero a conchiudere per il rigetto del plebiscito, importerebbero la conservazione della sovranità temporale sopra Roma in favore del Papa.

Si accennava a varii fatti così raccolti sulle notizie sparse nei giornali; ma davvero su questi particolari, io sono lieto che mi si offra l'occasione

Digitized by Google

di dichiarare che la massima parte dei fatti non sono veri, e che vi è per tutti alterazione e esagerazione nelle circostanze o nelle cause.

Si è detto che sono stati insultati ministri del santuario nell'esercizio delle loro funzioni, che sono state manomesse le sacre immagini, che si è fatto insulto a tutto ciò che vi era di più sacro.

Il Governo, al momento che ha letto l'annunzio di questi fatti, ha usato le più severe indagini, sia mercè l'autorità di sicurezza pubblica sia mercè l'autorità giudiziaria con procedimenti formali.

Ebbene, o signori, da questi procedimenti è stato luminosamente dimostrato per la confessione stessa di coloro che custodivano queste immagini e le chiese, che nulla vi era di vero; e di certo si sono avute denunzie e indizi dei fatti dapprima con tanta asseveranza pubblicati. Accadde un fatto doloroso, il fatto cioè di un forsennato che ha feriti tre periti; è un fatto che dimostra la esasperazione di alcuni contro il passato Governo, e che varrebbe a provare come il potere temporale nuocesse alla religione ed ai suoi ministri; comunque sia, il Governo è stato pronto, la giustizia ha corrisposto a quanto le leggi esigevano; l'autore di questo fatto, in prima istanza ed in appello, è stato condannato alla pena severa che infligge la legge vigente in Roma.

Non si può dire quindi che il Governo italiano non assicuri la libertà dei ministri dell'Altare e delle funzioni religiose. In Roma è stata pubblicata ed affissa l'Enciclica dell'Ottobre, se non erro, per la sospensione del Concilio, senza che vi si facesse ostacolo, ancor che non si risparmiasse ingiurie contro il Governo.

Ma, sento rimproverare al Governo, e principalmente al Guardasigilli, il quale più di ogni altro deve rispondere in questi argomenti, il sequestro avvenuto della Enciclica del 2 novembre, e dedurne la prova che non saremmo per mantenere ed osservare la legge delle guarentigie.

Ma sembrami che dal sequestro non si possa dedurre la conseguenza suddetta: non si dubita che la legge esistente sulla stampa autorizzi, direi meglio, imponeva all'autorità giudiziaria il sequestro: la legge era stata modificata nel pubblicarla nella Provincia di Roma in forza dell'articolo 82 dello Statuto, ma per quella Provincia soltanto, e per le pubblicazioni che il Sommo Pontefice avrebbe fatto nelle solite forme. La Enciclica del 2 novembre non fu pubblicata in Roma, e nelle solite forme, che anzi, a giudicare dal modo insolito di pubblicazione, se anco non si potesse dire apocrifa, si dovea ritenere che era diretta in segreto ai Vescovi e non per pub-

Digitized by Google

blicarla; arroge l'aggiunta fattavi dal giornale l'*Unità Cattolica*, che per il primo la pubblicava, e che ribadiva sulle recriminazioni, e le querele contenute nella Enciclica medesima.

In conseguenza, Signori, non si può dire che si è violata una promessa, non si può dire che si è violata una legge, che anzi si deve riconoscere di averla osservata. Nè si dirà che era nostro interesse, era nostro dovere politico il non sequestrarla: è ozioso il discorrere su questo argomento, poichè se anco fosse esatto un tale apprezzamento, sarà sempre vero che il Ministro di Grazia e Giustizia avrà mancato politicamente nel non vietare il sequestro, nell'aver lasciato libero il corso alla giustizia, ma non si potrà rimproverargli di avere violato una legge e trarne argomento da questo fatto che non si osserverebbero le guarentigie promesse e sancite per legge.

Mi sembra quindi che il voler sostenere che le guarentigie che si promettono non valgono per assicurare l'indipendenza del Sommo Pontefice, e che l'Italia, il Governo, sarebbero facilmente indotti a violare le promosse, o quanto sarete per disporre, sia una proposizione che importa una ingiuria gratuita, la quale può essere scusata agli esteri, i quali nella ignoranza della verità vi sono spinti da un cieco zelo per il potere temporale, ma non sarebbe giusta, nè ragionevolmente pronunziata in una Sala legislativa ed innanzi al paese, il quale troppo conosce come da parte nostra si fa di tutto per assicurare sempre più la libertà e l'indipendenza del Sommo Pontefice.

Ma basteranno le guarentigie che abbiamo proposte?

Il progetto di queste guarentigie sarà sufficiente a rassicurare i cattolici?

Questo esame lo farete quando verrà in discussione il relativo progetto di legge. Per ora siete chiamati a dare il vostro voto sul Decreto Reale riguardo al Plebiscito, Decreto che io prego l'onorevole Senatore Alfieri di credere che non è un atto che il Ministero abbia fatto come un atto proprio del potere esecutivo, ma è un atto che ha bisogno della sanzione legislativa, un atto, per così dire, che s'incarna nel nostro diritto pubblico interno, nel nostro diritto statutario, e perciò viene sottoposto alla sanzione del Parlamento.

Voi non potete negarlo senza rinnegare tutti i fatti per i quali si è costituita l'unità nazionale: non potete negarla perchè il plebiscito ed il Decreto che l'accetta sono il portato del diritto nazionale all'integrità del territorio, e del diritto dei romani a scegliersi un Governo; voi non dovete temere di accettarlo e darvi la vostra sanzione per il pericolo di estere

Digitized by Google

opposizioni, inquantochè, o Signori, se i cattolici hanno un interesse a richiedere che il Sommo Pontefice, nell'esercizio della sua potestà spirituale, abbia tutta la possibile libertà ed indipendenza, non possono richiedere, non possono esigere che sia per questo loro interesse manomesso il diritto dell'Italia e dei Romani alla cessazione del potere temporale; voi dovrete accettarlo senza bisogno di attendere la legge esplicativa delle guarentigie, perchè negli articoli 2 e 3 v .è la dichiarazione e il riconoscimento di quei diritti che dal Governo sono ritenuti e spero che lo siano anche da Voi, come una necessità nell'interesse stesso dell'Italia per rassicurare le coscienze cattoliche in quanto all'esercizio del potere spirituale del Sommo Pontefice; ed io credo che voi, accettando il Decreto che vi si propone, avrete ben corrisposto all'interesse d'Italia e della Religione. [1]

Risultato della votazione in Senato:
Votanti 78 — Favorevoli 56 — Contrarii 22. [2]

---

[1] Rend: acc: Discussioni del Senato del Regno. — 1. Sessione del 1870-71. Tornata del 27 Decembre 1870.

[2] Rend: acc: — Discussioni del Senato del Regno. Sessione 1870-71 — Tornata del 30 Dicembre 1870.

FINE DELLA PARTE PRIMA.

Digitized by Google

LO STATUTO FONDAMENTALE

DEL REGNO D'ITALIA

ANNOTATO.

Digitized by Google

S' intendono riservati a norma della legge tutti i diritti di proprietà.

Digitized by Google

GIOVANNI URTOLLER

LO STATUTO FONDAMENTALE

DEL REGNO D'ITALIA

ANNOTATO.

TESTO DELLO STATUTO
DELLE LEGGI, DEI DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI
LEGISLAZIONE COMPARATA
DOTTRINA DEGLI AUTORI - MASSIME DI GIURISPRUDENZA
ATTI PARLAMENTARI.

PARTE SECONDA

VOLUME UNICO.

—

DIVISIONE DEI POTERI

DEL RE

FIRENZE.
TIPOGRAFIA DEI SUCCESSORI LE MONNIER.

—

1888.

Digitized by Google

Una costituzione per essere buona deve essere armonizzata *nelle sue parti e ciò con poteri talmente distinti e così ben contrastati, che lungi dal collidersi, tendano all'opposto con una felice cospirazione ad eccitare e conservare robusta la vita dello Stato.* ROMAGNOSI.

La Corona *è una grande tutela e una grande educazione.* ID.

Archimede assis tranquillement sur le rivage et tirant sans peine à flot un grand vaisseau, me représente un Monarque habile gouvernant de son cabinet ses vastes États, et faisant tout mouvoir en paraissant immobile. ROUSSEAU.

Le roi constitutionnel n'a guère besoin que d'un jugement solide capable de reconnaître l'état vrai du pays et de l'opinion publique pour s'y accomoder: il faut sans doute influir sur le gouvernement, mais avec discretion et en quelque mode dans l'ombre, satisfait d'être utile et nécessaire sans paraître dominant. COUSIN.

Digitized by Google

SOMMARIO DELLE MATERIE

PREFAZIONE ..... *Pag.* XI

ARTICOLO III.

Leggi, Decreti e Regolamenti relativi 3
Legislazione comparata (Austria, Baviera, Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Grecia, Impero Germanico, Inghilterra, Paesi Bassi, Prussia, Rumenia, Sassonia, Serbia, Spagna, Svezia e Norvegia, Stati-Uniti d'America, Svizzera) 4
Dottrina degli Autori 11
Legislazione (Testo delle Leggi e dei Decreti relativi, citati a pagina 3) 33
Giurisprudenza (Leggi, Parlamento, Potere legislativo) 39
Atti parlamentari (Poteri straordinari al Governo del Re, durante la guerra del 1848 - Osservazioni sulla costituzionalità e sul merito della legge del prestito obbligatorio, emanata in virtù dei poteri straordinari conferiti al Governo - Cessazione dei poteri conferiti - Concessione di poteri straordinari al Governo del Re, durante la guerra del 1859 - Facoltà al Governo di rendere esecutorie alcune leggi di ordine amministrativo - unificazione legislativa). — *Progetti di legge, discussioni e votazioni* 41

ARTICOLO IV.

Leggi, Decreti e Regolamenti relativi 150
Legislazione comparata (Austria, Baviera, Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Grecia, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Rumenia, Sassonia, Serbia, Spagna, Svezia e Norvegia) 152
Dottrina degli Autori 154
Legislazione (Testo delle Leggi e dei Decreti, citati a pagina 150 .. 171
Giurisprudenza (Corona, Resistenza alla forza pubblica, Sicurezza dello Stato) 173

ARTICOLO V 175
Legislazione comparata (Austria, Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Francia, Grecia, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Serbia, Sassonia, Spagna, Rumenia, Svezia e Norvegia, Stati-Uniti d'America, Svizzera) 176

Digitized by Google

Dottrina degli Autori ..... *Pag.* 187
Giurisprudenza (Atti del Potere esecutivo, Autorità amministrativa). 203
Atti parlamentari (Dei trattati e concordati - Costituzionalità del trattato di cessione della Savoia e di Nizza alla Francia). — *Discussioni, ordine del giorno, votazioni* 209

ARTICOLO VI 217
Legislazione comparata (Austria, Baviera, Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Francia, Grecia, Impero Germanico, Inghilterra, Portogallo, Prussia, Rumenia, Sassonia, Serbia, Spagna, Stati-Uniti d'America, Svezia e Norvegia, Svizzera) 218
Dottrina degli Autori 225
Giurisprudenza (Decreti, Interpretazione della legge, Regolamenti). 240
Atti parlamentari (Ricostituzione di Ministero). — *Relazione, discussioni, ordine del giorno, votazioni* 242

ARTICOLO VII 361
Leggi, Decreti e Regolamenti relativi ..... *ivi*
Legislazione comparata (Austria, Baviera, Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Francia, Grecia, Impero Germanico, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Rumenia, Sassonia, Serbia, Spagna, Stati-Uniti d'America, Svezia e Norvegia, Svizzera) ... 362
Dottrina degli Autori 371
Legislazione (Testo delle Leggi e dei Decreti citati a pagina 381) ... 388
Giurisprudenza (Promulgazione e pubblicazione delle leggi) 406

ARTICOLO VIII 407
Leggi, Decreti e Regolamenti relativi ..... *ivi*
Legislazione comparata (Austria, Baviera, Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Francia, Grecia, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Rumenia, Sassonia, Serbia, Svezia e Norvegia, Spagna, Stati-Uniti d'America, Svizzera) 408
Dottrina degli Autori 412
Legislazione (Testo delle Leggi e dei Decreti citati a pagina 407) ... 420

ARTICOLO IX 429
Legislazione comparata (Austria, Baviera, Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Francia, Grecia, Impero Germanico, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Rumenia, Sassonia, Serbia, Spagna, Stati-Uniti d'America, Svezia e Norvegia, Svizzera) 430
Dottrina degli Autori 438

ARTICOLO X 453
Leggi, Decreti e Regolamenti relativi ..... *ivi*
Legislazione comparata (Austria, Baviera, Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Francia, Grecia, Impero Germanico, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Rumenia, Sassonia, Serbia, Spagna, Stati-Uniti d'America, Svezia e Norvegia) 454
Dottrina degli Autori 466
Legislazione (Testo delle Leggi, dei Decreti e Regolamenti citati a pagina 452) 474

Digitized by Google

ARTICOLI XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII ..... *Pag.* 479
Legislazione comparata (Baviera, Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Grecia, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Rumenia, Sassonia, Serbia, Spagna, Svezia e Norvegia)..... 481
Dottrina degli Autori 500

ARTICOLO XVIII 505
Leggi, Decreti e Regolamenti relativi..... *ivi*
Dottrina degli Autori 506
Legislazione (Testo delle Leggi e dei Decreti citati a pagina 505).... 509
Atti parlamentari (Rinuncia del diritto di nomina nella provvista dei benefizi) — *Discussione*..... 510

ARTICOLI XIX, XX, XXI 513
Leggi, Decreti e Regolamenti relativi..... 514
Legislazione comparata (Belgio, Brasile, Bulgaria, Danimarca, Francia, Grecia, Inghilterra, Paesi Bassi, Portogallo, Prussia, Rumenia, Serbia, Spagna, Stati-Uniti d'America, Svizzera)..... 516
Dottrina degli Autori 521
Legislazione (Testo delle Leggi e dei Decreti citati a pagina 514)... 525
Giurisprudenza (Corona) 550
Atti parlamentari (Dotazione della Corona) — *Progetti di legge, relazioni, discussioni e votazioni* 551

ARTICOLI XXII e XXIII..... 589
Legislazione comparata (Austria, Baviera, Brasile, Danimarca, Grecia, Inghilterra, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Rumenia, Sassonia, Serbia, Stati-Uniti d'America) 590
Dottrina degli Autori 595

SUPPLEMENTO. — *Atti parlamentari* (Riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato) — *Progetto di legge, relazione, discussioni e votazioni*..... 597

Digitized by Google

Digitized by Google

Dopo alcuni anni dalla pubblicazione del primo volume, pubblico ora il secondo del mio commentario allo *Statuto fondamentale del Regno*. Il lungo indugio è derivato da cause estrinseche ed intrinseche all'opera stessa, non già dal minor desiderio di accudire con pari interesse al proposito e desiderio mio di offrire agli studiosi un repertorio più completo che fosse possibile del Diritto pubblico italiano. Già preparato da qualche anno il lavoro, avrei potuto prima d'ora pubblicarlo se non fossi stato trattenuto innanzi tutto dal dovere di attendere il giudizio della critica sul primo volume, onde mi fosse guida in tutti quei miglioramenti, che, in ordine particolarmente al metodo da me usato, si fossero potuti praticare nel seguito dell'opera. L'indole stessa del lavoro m'indusse ad indugiare, poichè nell'ampio svolgimento della nostra vita parlamentare, pei maggiori rapporti che il cumulo degl'interessi nazionali ha creati fra il Re, il Governo, il Parlamento ed i cittadini, mi parve

Digitized by Google

opportuno di vedere definite talune questioni, che creavano un nuovo aspetto della vita politica. Volli ancora corredare il volume di ampi resoconti parlamentari onde lo studioso possa trarre da essi quegli utili insegnamenti, che, mentre sono scopo principale dell' opera intrapresa, servono altresì quali efficaci cooperatori all' educazione politica del paese.

Con tali intendimenti confido che questo volume riuscirà a quella maggiore utilità, alla quale consacrai cure e fatiche non lievi.

Firenze, 11 Giugno 1888.

G. URTOLLER.

Digitized by Google

PREFAZIONE.

LIBERTÀ E PRINCIPATO.

I. Chi bene osserva lo spirito degli ordinamenti politici dall' antichità fino ad oggi, rileverà il progresso democratico di essi, ossia come siasi venuta allargando la cerchia dei diritti concessi alle moltitudini e come pure talune temporanee deviazioni da questo retto cammino abbiano sempre sortito maggiori effetti in favore dei popoli e della civile società. Il diritto e la libertà invero si sono venuti comunicando dal minore al maggior numero, dall' alto al basso ponendo per tal modo in relazione le classi inferiori con le superiori con vincoli sempre diversi e più degni; finchè, con mirabili prove di eroismo e di sacrifizi, la libertà umana dapprima, la civile poi e più tardi la politica non costituiscono più un privilegio, ma sono riconosciute in chiunque dia alla propria attitudine applicazioni ad esse corrispondenti. Questo moto progressivo deve riuscire al libero ed intero spiegamento di tutte le forze individuali, affinchè l' opera e l' ordine della società risultino e siano assicurati dalla distribuzione degli

Digitized by Google

uffici secondo la naturale varietà degli uomini, con notevole profitto loro e della società stessa, poichè è evidente che quanto più un cittadino di uno Stato estende i suoi rapporti colla comunione in cui si trova, tanto più egli si sentirà forte, e tale effetto si rifletterà su tutta la società, perchè essa tanto è più forte quanto più i membri di essa che la compongono hanno progredito.

E per vero, ciò che forma la potenza morale dell' individuo è la sua conoscenza perfetta di quelle attività che danno moto, azione ed efficacia alla vita dello spirito, dell' intelligenza, dei sentimenti. E tanto più la individualità morale si dirà perfetta quanto più si manifesteranno con energia questi elementi cause prime di ogni civile progresso. Come nell' uomo la sua personalità, la sua forza, il suo potere non si manifestano ai primi anni di esistenza, e talora queste sue potenze non giungono al loro completo svolgimento, per l' azione negativa di elementi opposti, così le nazioni, i popoli, li vediamo soggiacere e segnalarsi nel loro processo storico a seconda che seppero dare maggiore o minore impulso alle energie, agli elementi che dovevano servire per farli eccellere; in modo che quella vitalità la quale, latente, non si svolge subito in tutta la sua forza, nel succedersi dei secoli e degli avvenimenti si manifesta con la massima energia e produce quelle grandi rivendicazioni politiche e sociali che sono la gloria dei tempi e degli uomini che le produssero.

Questo processo storico si riscontra particolarmente evidente presso due popoli di razza latina, che rappresentano l' esplicamento massimo del diritto in correlazione alla dignità umana: il romano ed il francese.

II. In Roma l'aristocrazia tanto ristretta dapprima, tramutossi in governo larghissimo di popolo, ed anzi si può dire che lo svolgimento democratico costituisca tutta la essenza e

Digitized by Google

le vicende della sua vita. Non parliamo dei primi tempi di Roma; certo però che anco guardando così lontano noi vediamo la città da piccoli principii crescere col comunicare il proprio diritto a genti nuove; noi vediamo il popolo latino mettersi in rapporto col Sabino e con l'Etrusco e formare Roma; ma in questi primordi lo svolgimento democratico non è tanto evidente per trovare questo progresso perfezionativo interno. È all'epoca regale che si manifesta maggiormente mediante la costituzione di Servio Tullo, la quale può considerarsi il vero tipo di un ordinamento democratico. Nella nuova ripartizione che egli fece dei cittadini in sei classi a seconda del maggiore o minore censo, e ciascuna classe in centurie, i plebei vennero contati fra i cittadini e fu loro reso possibile l'accesso ai più alti gradi della repubblica, perocchè dalle ultime classi poteva un cittadino, ingrossando il suo censo, salire a mano a mano alle prime. Gli è ben vero che a quei tempi i più ricchi essendo i patrizi questi restavano pur sempre signori dello Stato, cosicchè non si mutava in realtà per allora la condizione dei cittadini, ma frattanto si provvedeva all'avvenire e si preparava la strada al trionfo della democrazia.

La Legge delle XII tavole, primo monumento della sapienza latina, con la quale venne data nei rapporti civili una norma costante e da applicare a tutti; la creazione dei Tribuni militari, e dei consoli di parte plebea ed infine la legge Publilia, con la quale fu dichiarato (u. c. 416) che i plebisciti avessero forza obbligatoria per ognuno, si compie definitivamente la riforma democratica del governo non potendo più dirsi d'ora in avanti che alcuna parte politica soprasti alla popolare.

Anche nel trasformarsi del mondo romano la coscienza di sè e la libertà individuale e sociale si accrescono col con-

Digitized by Google

tinuo cambiare di relazioni. È incontestata l'opera efficace che per il diritto individuale produssero gl'imperatori Traiano, Antonino Pio, Marco Aurelio e benchè si voglia con diverso giudizio apprezzare l'opera dell'impero, si dovrà pur sempre constatarne il lato favorevole per il progresso umano: la unione che esso cementò fra tutti i popoli compresi nei larghi suoi confini, ai quali, uniti dal vincolo dell'impero fu lasciato che si ordinassero secondo la loro particolare tradizione.

III. Anche nella società francese si riscontra quel moto interno delle società politiche per cui si perfezionano collo estendere il diritto e la libertà ad un numero sempre maggiore di persone.

Le istituzioni della società romana si può dire che non fossero penetrate nelle Gallie, almeno non penetrarono nelle parti meridionali, senza piantarvi però salde radici. Noi non vi troviamo il municipio rigoroso, ed anche dove se ne trovi qualche traccia non fu tale da guadagnarsi la simpatia delle popolazioni, e da rendersi tanto forte per opporsi allo stabilimento del feudalesimo, il quale sorse colà con elementi favorevoli. I popoli invasori appartenevano alla stessa razza dei popoli conquistati; vi era analogia di lingua e di costumi, quindi, mentre noi vediamo altrove raccogliersi i vinti e racchiudersi dentro le mura della città per proteggersi contro gl'invasori, ed i vincitori schierarsi nelle campagne ed ivi fortificarsi nei loro castelli, in Francia avviene il contrario poichè i vinti non avevano nessun pericolo di uscire alla campagna e mescolarsi coi vincitori ed i signori erano attratti nella città dai piaceri della vita e dell'ozio, e da quanto contribuiva a soddisfare la loro avventurosa esistenza.

Le forze e gli elementi prevalenti a quell'epoca e che guidarono la società erano: il Principe, il Clero, la nobiltà ed il popolo. Il Principe e la nobiltà tenevano la somma delle

Digitized by Google

cose pubbliche, dirigevano l'amministrazione, se così può chiamarsi quel sistema informe ed arbitrario, facevano essi le Leggi, essi giudicavano; perciò la somma del Governo spettava al Principe ed alla nobiltà sola, quindi l'indipendenza e la libertà erano al sommo della società e tutto il restante del popolo era sottoposto all'arbitrio ed alle violenze principesche.

In questo stato di cose il popolo rappresentava un ente privo di diritto e di coscienza politica, era una massa confusa ed inerte, la quale peraltro in una parte si designava come una classe che veniva accogliendo di mano in mano in se medesima il sentimento di un maggiore diritto e di una libertà da opporre alla classe dominante: vogliamo dire il terzo stato, il quale ancora non era sorto ma accennava di volere opporsi alla nobiltà.

Il terzo stato cominciava ad incalzare sulla via del progresso principi e nobili, mentre si faceva rappresentante delle classi inferiori, dai principi e dai nobili allora in particolare sfruttate e malmenate.

Finchè il principe e la nobiltà procedevano di comune accordo, poca speranza di vincere restava all' altra classe; la nobiltà ed il principe erano depositari di troppa forza per temere i tentativi di quella non ancora organizzata. Ma gli accordi politici non hanno mai lunga durata, e per reciproche gelosie corrono una comune legge per cui vanno sempre mutandosi. La regalità in Francia ingelosì del patriziato, e ciò fu propizia occasione per la borghesia per attivare i suoi disegni.

A questa classe si deve l'ardita e nobile iniziativa di abbattere il privilegio che rendeva esclusiva la libertà, non per tutti uguale l'osservanza alle leggi, che era la forza ed il fondamento su cui si basava il potere politico della nobiltà.

Digitized by Google

Nacque allora un' alleanza fra la borghesia ed il principato, consigliata dalla condotta stessa del potere regio. Non cercheremo quali fossero gli scopi e le intenzioni che il principe si potesse proporre; egli è però un fatto che noi vediamo il potere regio del tempo tenere testa contro la nobiltà e combattendo le imprese accessorie della medesima, cercare di limitare le di lei imprese, acciò il principato non dovesse essere compromesso. Ben sappiamo dalla storia con quanti mezzi il principe cercasse di armarsi contro la nobiltà, e mentre si adoperava contro essa con astuzie ed ogni sorta d'iniquità, come poi largheggiasse in privilegi in favore della città e dei comuni onde fornirli di mezzi per renderseli buoni alleati. Carlo VI fu il primo che dette l'esempio di sposare la causa dei comuni contro la prepotenza baronale. Egli concesse loro alcune facoltà proprie, per cui potevano eleggersi i magistrati ed armarsi internamente. Qualche scrittore di scienza politica si domanda se davvero le carte concedute ai comuni si possano considerare come vere costituzioni. Per noi la questione non ha valore; basta il sapere che esse erano franchigie accordate dal monarca per contrastare la nobiltà, e non è possibile contestare che i privilegi concessi ai comuni producessero tali effetti.

IV. Mentre la democrazia raccolta nelle città aspettava le occasioni storiche per attuare i suoi disegni, essa si andava organizzando. Formavasi in corporazioni, divenendo in tal guisa più forte, più ordinata, più ricca perchè più operosa. È opportuno per lo scopo nostro seguire lo svolgimento successivo, sotto il rapporto economico e morale di questa importante forza della società civile, ma prima di venire a ciò occorre farci un concetto esatto del medesimo, in quanto che sulla definizione di questa classe politica non tutti i pubblicisti vanno d'accordo. Non devesi tralasciare di menzionare fra

Digitized by Google

essi il Thierry di cui, mentre riconosciamo la grandissima autorità in ciò che riguarda gli ordinamenti civili, nonostante dissentiamo dal concetto che egli si forma del terzo stato. Egli comincia dal raccogliere le definizioni che si danno dagli scrittori del terzo stato e dicè che secondo l'opinione dei più, questa è una classe superiore ed al di fuori della popolare sottoposta ai nobili ed al clero. Il Thierry combatte questa opinione comune affermando non credere che il terzo stato sia una classe intermedia fra la classe superiore dei nobili e del clero e quella dei plebei, appoggiando la sua opinione sopra alcuni passi di relazione di ambasciatori veneti alla corte di Francia, e sopra alcune parole di un'ordinanza di Luigi XVI agli Stati Generali. Uno dei passi tratti dagli ambasciatori veneti citati dal Thierry è il seguente: « Questi che chiamansi Stati Generali sono formati da tre ordini di persone: il Clero, la nobiltà ed il restante di quelle persone che per voce comune si può chiamare popolo » ed un altro ove dicesi: « Il terzo ordine non ha nome particolare perchè appartiene a diverse professioni e qualità e può chiamarsi popolo. » Ed il passo citato dall'ordinanza di Luigi XVI è là dove è detto che formano parte degli Stati generali « tutti gli abitanti di Città, borghi e comuni, cittadini e naturalizzati aventi 25 anni ed inscritti nel ruolo delle imposte. » In base a ciò il Thierry crede di poter conchiudere che il terzo stato è tutta la popolazione, esclusi il Clero e la nobiltà. Noi però non possiamo annuire a tale opinione, poichè anche le citazioni stesse sono in contraddizione ad esse; e per vero se esaminiamo le parole degli ambasciatori veneti nella loro dizione, chiaramente vogliono dire che: *il terzo stato è composto da persone aventi diverse professioni e qualità* e nell'ordinanza di Luigi XVI troviamo che i cittadini i quali *ad esso appartenevano*, dovevano inscriversi nel ruolo delle

Digitized by Google

imposte, e quindi da ciò risulta che non tutti erano ammessi a quella classe che non formava parte della moltitudine ma formava anzi un ordine da sè. Appoggiati per ciò ai testi stessi addotti dal Thierry noi dobbiamo conchiudere che il terzo stato fosse una classe intermedia fra la classe superiore privilegiata e la moltitudine priva di ogni potere. Devesi pur notare che la teorica del terzo stato, creduta da molti moderna, si trova nella politica di Aristotele esposta con tale chiarezza, che si crederebbe alludere egli ai tempi moderni. Aristotile nota come politicamente parlando nel popolo si ha da distinguere questa classe che non ha i bisogni della moltitudine e non ha le ricchezze delle classi superiori e parla della medesima come di un ordine che può servire di giusto pernio per l'edifizio politico.

E questo a noi sembra debba essere il vero concetto da accettarsi in ordine alla costituzione del terzo stato.

V. Fattaci un'idea esatta del terzo stato vediamo ora le cause che hanno facilitato e dovevano facilitare la sua impresa politica.

Fra quelli è da porsi in primo luogo il rinascere degli studi e specialmente degli studi giuridici.

È noto come il patriziato feudale non avesse amore per gli studi, credendo di degradarsi dando opera alle occupazioni mentali; a lui solo credeva attribuito il potere delle armi e in mancanza di guerra a cui prender parte si procurava il vivere ozioso della città. I borghesi soli avevano il patrimonio intellettuale della nazione, e questa era una grande ragione di forza e di potenza e fu una condizione per cui la borghesia potè accogliere vasti disegni ed eseguirli con utilità.

Una seconda ragione dobbiamo ricercarla nella guerra accanita e continua che allora si combatteva fra i Francesi e gl'Inglesi. Due nazioni rivali trovandosi in questo contrasto, i

Digitized by Google

Francesi dovevano sentire un soffio di libertà a loro sconosciuta; nei ranghi degli avversari le idee di libertà politica e religiosa erano più difese, e l'esempio inglese non poteva rimanere senza nessun effetto per quelle moltitudini armate.

Inoltre in quel tempo si stabilivano le libertà dei Comuni Italiani e dei Comuni Fiamminghi, i quali davano un altro esempio che non poteva non avere un'influenza anche in Francia, tanto più quando per lo svolgimento del commercio il terzo stato aveva continue relazioni con questi paesi più inciviliti e più poderosi. Grandissima influenza poi dovette avervi l'esempio dei fatti che si svolgevano in Italia, perchè più volte la regalità francese ebbe a ricorrere all'aiuto di semplici cittadini italiani, ed alle sovvenzioni dei banchieri fiorentini.

Tutti questi fatti dovettero fomentare le aspirazioni ed i desiderii della borghesia, alla quale porse favorevole occasione anco lo stato economico della monarchia da un lato e della nobiltà dall'altro. Il monarca per sostenere le guerre continue con gl'Inglesi aveva bisogno di forti sussidi, e la nobiltà anch'essa per mantenersi nell'ozio aveva bisogno di ricchezze; con imposizioni pei contadini e con vessazioni enormi essa aveva isterilito le terre. La borghesia invece col commercio e con l'industria andava impinguandosi.

In tali condizioni di cose era chiaro che la borghesia avrebbe colto il momento per impadronirsi della situazione e dettare legge. Un primo indizio di questa sua vittoria nel campo della politica, fu la convocazione del terzo stato fatto da Filippo il Bello agli Stati generali. Però non lievi furono gli ostacoli frapposti alla sua riuscita.

Fra le molte difficoltà che essa ebbe a vincere fu la posizione stessa nello stato sociale di questa classe intermedia fra la forza e la ignoranza; da un lato essa aveva molto

Digitized by Google

da temere dalle minaccie e dalla forza di un corpo compatto quale era il patriziato, e dall'altra non aveva troppo da ardire su quella parte in cui le masse ignoranti non le lasciavano il modo di comunicazione diretta per poterla armare contro il patriziato.

Ecco quali erano le due ragioni di ostacolo per cui il terzo stato doveva procedere con cautela nel suo operare se voleva riuscire alla mèta prefissasi. A vincere però tali difficoltà non mancavano i mezzi; perchè il terzo stato era l'anima dei Municipi, e mentre si dedicava al commercio si occupava altresì dell'amministrazione comunale, per cui mentre da un lato accumulava poco a poco forza economica, dall'altra acquistava pratica politica in modo da tenere testa all'aristocrazia, ed è questo un fatto ed un insegnamento importante, che cioè ogni potere politico e civile deve avere per base una grande forza economica se vuolsi la sua prevalenza; e come la nobiltà si fondava sulla ricchezza fondiaria, così la borghesia sopra la industriale, ed essendo poi il vero rappresentante della dottrina del tempo, era il solo esperto nelle cose amministrative. Nè il clero per la sua speciale missione nè la nobiltà per la sua alterezza si occupavano dell'amministrazione dei Comuni; quindi con tale patrimonio di senno pratico e di potenza industriale il terzo stato poteva sperare di vincere, purchè mantenesse l'alleanza con la regalità. Chiamato anch'egli negli Stati generali, venne a rappresentare una grande forza economica da pareggiare quella del patriziato, ed in tale condizione che le questioni proposte non potevano essere meglio risolute ed intese che da lui, quindi si trovò a prevalere alla nobiltà per questa sua competenza a giudicare ed a risolvere le questioni politiche che maggiormente agitavano il paese.

Non entreremo a narrare minutamente lo svolgimento

Digitized by Google

successivo dell'azione della borghesia, agli Stati generali di Francia, però noteremo quali furono gli avvenimenti più notevoli che procurarono maggiore incremento e potere all'opera riformatrice del terzo stato sembrandoci che a queste tradizioni si colleghi e prenda vita il successivo svolgimento politico dei popoli.

VI. È agevole il riscontrare l'importante azione da esso esercitata agli Stati generali convocati per la prima volta da Filippo il Bello nel 1302 e con quale acume e prudenza si adoperasse al trionfo della indipendenza dello Stato da ogni autorità straniera. Questo principio solennemente propugnato nella lotta che il re sosteneva contro il papa Bonifacio VIII portò poi ad affermare in seguito il proprio potere nell'imporre al re che gli fossero fatte conoscere le condizioni in cui si trovava l'amministrazione dello Stato, per apportarvi gli opportuni provvedimenti. Questo avveniva nel 1355 al 2 decembre e fu un principio evidente del volersi governare da sè e affinchè non fosse in balía di alcuno l'arrestarlo sul cammino intrapreso; lo stato dei borghesi ottiene altresì che l'assemblea stabilisca di raccogliersi da sè altre due volte cioè dopo la riscossione del sussidio (1 marzo 1356), e dopo l'anno pel quale era accordato (30 novembre). La sconfitta poi di Poitiers, toccata ai nobili, rinforzò la borghesia a chiedere nell'assemblea del 1356 le maggiori e più radicali riforme nell'amministrazione civile e militare, e queste vennero formalmente sancite nella celebre ordinanza del 1357 che si può paragonare alla Magna Charta degl'Inglesi, ed in cui gettaronsi solidi fondamenti della libertà popolare. In essa infatti è vietata la venalità delle cariche, prescritta la guerra privata ed imposto ad ogni cittadino l'obbligo di armarsi, e riconosciuto che ufficio degli Stati generali è il provvedere al buon governo del regno e di prendere le deliberazioni che vi conducono;

Digitized by Google

è poi soppressa qualunque imposizione nuova o vecchia che non sia stata consentita.

Sotto Carlo VII la borghesia prende posto definitivamente nei consigli del principe e mette voce autorevole più che quella degli altri stati, nelle cose dell' amministrazione.

Luigi XI, che, mentre regnava il padre, si era mostrato favorevole alle pretensioni della nobiltà, salito al trono non solo l' abbandona ma, come nota il Thierry[1] « prende in custodia e favore tutto ciò che era odiato dai nobili; ed in quest' opera impiega ogni sua forza e quanto possiede d' intelligenza e di passione, di virtù e di vizio. Il suo regno è un quotidiano combattimento per la unità del potere e la parificazione delle classi sociali; e il combattimento è dato a modo dei selvaggi con astuzia e ferocia, senza cerimonie e senza pietà. »

A quest' azione di progresso civile e politico contribuirono potentemente il ministro Richelieu, cercando di affrettare il movimento democratico che avrebbe assicurato il principio della uguaglianza civile. Quest' opera livellatrice fu continuata dai ministri Mazarino e Colbert, dai quali ebbero sommo impulso il commercio e le industrie riconoscendo essi quel principio da noi dianzi avvertito che il potere politico per essere forte deve essere unito col potere economico; in tal modo prepararono la prima condizione per cui il terzo stato doveva formarsi una sicura base alla prevalenza successiva.

Mentre la libertà guadagnava terreno per il togliersi delle disuguaglianze sociali e per il subordinarsi del potere dei principi al pubblico bene, vediamo peraltro i Comuni perdere molti dei loro privilegi. In ciò noi non dobbiamo scorgere un regresso.

[1] *Essai*, etc.

Digitized by Google

Come già abbiamo veduto annotando l'articolo primo [1] il principato si era unita al popolo nell'opera di formazione dei Comuni onde opporsi all'invadente potere dei nobili, ma essendosi quindi liberato da tale grave pericolo era naturale che, gelosa di questa nuova potenza non fosse sollecito di allargarne la libertà. Perciò caddero coi privilegi nobiliari molti altri privilegi comunali, che limitavano lo sviluppo completo della libertà.

VII. Col regno di Luigi XIV si può dire che finisce il grande lavoro di unificazione dello Stato. Il principato non ha più rivali da temere; tutti sono uguagliati dinanzi a lei ma, occorre dirlo, uguali nella servitù e non per conquista da parte del popolo di quei supremi diritti inerenti alla natura e dignità umana.

È a quest'epoca che hanno principio in Europa le monarchie assolute, durate più o meno a lungo, a seconda che trovarono nei popoli sufficiente resistenza o reazione per sottrarsi ad esse. Non dobbiamo però disconoscere i beneficii da quelle apportate in quei tempi di ricostituzione degli Stati. È un fatto che da esse si deve ripetere la forte unità politica, e quell'ordinamento accentratore che servì a dare maggiore forza ed autorità al governo. Naturalmente un potere che ha per unica legge la volontà del Monarca, doveva facilmente condurre ad abusi e corruzioni dell'azione governativa; i due massimi mali per la vitalità degli Stati. Pur troppo gli esempi non mancarono. Ma soccorritrice a quest'opera dannosa alla dignità umana, venne la filosofia, la quale diffuse il concetto della libertà e con ciò fu maggiormente eccitato lo studio e l'analisi dei titoli del potere pubblico. Con ciò si venne alla doppia conseguenza che le disuguaglianze sociali erano

[1] Parte prima, vol. unico. *Dello Stato e della Monarchia.*

Digitized by Google

di inceppamento e di ostacolo allo svolgimento della libertà, e che l'assolutismo al potere produceva tali effetti.

Fu la Costituente francese che arditamente attuò nella pratica le idee che erano il risultato degli studi dei filosofi sulla natura e sui destini dell'umanità, e le sue vittorie resteranno immortali, perchè sono il fondamento delle condizioni civili e politiche dei nostri giorni e nelle quali anche la monarchia, mediante opportuni temperamenti, ha saputo trovare le condizioni per rendersi la più nobile e la più efficace fra le istituzioni sociali. Fu con essa che l'Italia pure risorse a Nazione indipendente e forte, e coll'esempio dei magnanimi e gloriosi suoi Principi, procede ardita e sicura nel cammino della libertà e del progresso.

Digitized by Google

LO STATUTO DEL REGNO

ANNOTATO

DELLA DIVISIONE DEI POTERI.

DEL RE.

Digitized by Google

Digitized by Google

ARTICOLO III.

Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.[1]

Legge 2 Agosto 1848, n. 759, colla quale il Governo del Re è investito di tutti i poteri legislativi durante la guerra [a] — *Legge 16 Decembre 1848, n. 853, che pone termine ai detti poteri* [b] — *Legge 25 Aprile 1859, che investe S. M. il Re dei pieni poteri in caso di guerra coll'Austria, e durante la medesima* [c] — *Legge 20 Marzo 1865, n. 2248, con la quale è data facoltà al Governo di pubblicare in tutte le provincie del Regno, alcuni progetti di ordine amministrativo* [d] — *Legge 2 Aprile 1865, n. 2215, con la quale è accordata facoltà al Governo di pubblicare e rendere esecutorii in tutte le provincie del Regno alcuni progetti di ordine legislativo e giudiziario.* [e] [2]

---

[1] V. il testo IN APPENDICE all'Articolo.

[2] Alle leggi accennate dobbiamo aggiungere le seguenti, che hanno rapporto con l'art. III, sulle quali non essendo avvenute notevoli osser-

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi fondamentali dello Stato, 21 Decembre 1867. — II.

Art. 15. . . . . . .
. . . . . *l'accordo delle due Camere e la sanzione dell'Imperatore sono necessari per dar forza alla legge.*

---

vazioni nella discussione generale al Parlamento, che interessino lo studio nostro, ci limitiamo ad accennarle:

Legge 1 maggio 1866, n. 2872, con la quale è data facoltà al Ministero di provvedere con mezzi straordinarii alle finanze dello Stato.

Legge 17 maggio 1866, n. 2907, che accorda facoltà straordinaria al Governo di provvedere alla difesa ed alla sicurezza pubblica dello Stato. Questa legge proibisce sotto pena del carcere da sei giorni a sei mesi e multa estensibile a 500 lire la pubblicazione di notizie sui movimenti militari. Queste disposizioni, adottate per rimanere in vigore sino a tutto il mese di luglio 1866, vennero prorogate colla successiva legge, n. 2987. In virtù della stessa legge venne altresì pubblicato il regio decreto, n. 2908, per la pubblicazione nelle provincie toscane di alcuni articoli del Codice penale 20 novembre 1859, ed il regio decreto n. 2918, per la creazione di una Giunta di cinque magistrati in ogni capoluogo di provincia per dare il parere sulla convenienza di assegnare un domicilio coatto alle persone designate dall' articolo 2 della citata legge, n. 2907.

Legge 28 giugno 1866, n. 2987, che proroga e conferisce facoltà straordinarie durante la guerra.

Tra i principali provvedimenti emanati in virtù dei poteri eccezionali di cui nelle leggi n. 2872 e 2987, notansi i seguenti che, per la massima parte, avevano già formato oggetto di discussione in Parlamento durante la Sessione 1865-66.

Legge n. 2873, che istituisce il corso forzoso dei biglietti di Banca.

» n. 2018, che stabilisce la tariffa per l' imposta dei dazi di consumo e dei generi di privativa, nitri, sali, tabacchi e polveri.

Legge n. 3019, che autorizza le modificazioni dei dazi doganali.

» n. 3020, concernente i reati e le pene pel contrabbando.

» n. 3021, che stabilisce le tariffe pei passaporti e servizi consolari e le tasse sull' insegnamento tecnico, liceale e universitario.

Legge n. 3022, che stabilisce le tariffe delle tasse sulle vetture pubbliche e private.

Legge n. 3023, che concerne disposizioni per l' imposta sui terreni, sui

Digitized by Google

BAVIERA — Costituzione del 26 Maggio 1818. [1]

BELGIO — Costituzione del 7 Febbraio 1831. Tit. III.

Art. 26. Il potere legislativo si esercita collettivamente dal Re, dalla Camera dei rappresentanti e dal Senato.

BRASILE — Costituzione del 25 Marzo 1824. [2]

BULGARIA — Costituzione pubblicata a Tirnova il 16 Aprile 1879. — Cap. II.

Art. 9. Il potere legislativo appartiene collettivamente al Principe ed alla Rappresentanza nazionale.

DANIMARCA — Legge fondamentale, promulgata il 28 Luglio 1866.

Art. 2. Il potere legislativo appartiene al Re unitamente al Rigsdag....

GRECIA — Costituzione del 16-28 Novembre 1864. — III.

Art. 22. Il potere legislativo si esercita collettivamente dal Re e dalla Camera dei Deputati (Βουλή).

IMPERO GERMANICO — Costituzione del 16 Aprile 1871.

Art. 5. Il potere legislativo dell' Impero si esercita dal Consiglio federale (Bundesrath) e dal Reichstag. L' accordo della maggioranza dell' una e dell' altra assemblea è necessario e bastante per ogni legge dell' Impero. — Nel caso di dissenso nel Consiglio federale in occasione dei progetti di legge sull' armata, la marina militare e le imposte menzionate all' art. 35 [3]

---

fabbricati e sui redditi di ricchezza mobile, e la facoltà ai Comuni d' imporre una tassa sul valore locativo delle abitazioni.

Legge n. 3034, che concerne le imposte e sovrimposte comunali e provinciali.

Legge n. 3036, che stabilisce la soppressione delle corporazioni religiose, l' ordinamento e la conversione dell' asse ecclesiastico.

Legge n. 3086, che modifica la tariffa dei dazi doganali d' entrata e d' uscita (e successiva variante, regio decreto n. 3152).

Leggi n. 3121 e 3122, che modificano le leggi di registro e bollo.

Legge n. 3129, che stabilisce la tariffa dei diritti sanitari marittimi per le persone e merci che scontano la contumacia nei lazzeretti dello Stato.

E regi decreti n. 3109, 3326, 3327, 3340, 3356, 3380, 3442, 3444, concernenti convenzioni o modificazioni a quelli già esistenti colle varie società ferroviarie ed altri provvedimenti relativi alle strade ferrate.

[1] Ved. a pag. 152 la voce *Baviera*.

[2] Ved. *Legislazione comparata* dell' art. VII, alla voce *Brasile*.

[3] Art. 35. All' impero germanico appartiene il diritto esclusivo di far leggi sulle tariffe doganali comuni, sulle imposte del sale e dei tabacchi ottenuti nei limiti del territorio federale, dell' acquavite, della birra, degli

Digitized by Google

il voto del Presidente[1] *prevale se egli si pronunzia in favore del mantenimento delle disposizioni esistenti.*

INGHILTERRA.

Rileviamo dagli autori, che hanno cercato di raccogliere e coordinare le disposizioni più importanti sparse nei numerosi statuti dell'Inghilterra.[2] *essere diviso il potere legislativo fra il Monarca ed il Parlamento, composto questo di due Camere: la Camera dei Comuni e la Camera dei Lords.*

---

zuccheri e misture tratte dalla barbabietola o da altri prodotti indigeni che vi si fabbrichi, sulla protezione reciproca contro la frode delle tasse di consumo, imposte da ciascuno Stato federale, infine sulle misure necessarie per assicurare, relativamente agli oggetti proibiti, il rispetto dei limiti doganali comuni. Negli Stati di Baviera, del Wurtemberg e del Baden, l'imposta sulla acquavite e birra indigena resta sottoposta alle leggi locali. Però questi Stati dovranno procurare di arrivare all'unità della legislazione in quanto ha rapporto con queste imposte.

[1] Ossia il Re di Prussia, al quale è devoluta come Imperatore di Germania la presidenza della Confederazione. — Ved. *Legislazione comparata* dell'art. VI, alla voce *Impero Germanico.*

[2] Questi celebri monumenti delle libertà inglesi, di cui dobbiamo riconoscere la maggiore efficacia nello svolgimento progressivo delle istituzioni politiche in Inghilterra, sono i seguenti:

1100. — Carta delle libertà di Enrico I.

1136. — Carta di Stefano (Carta Stephani regis de libertatibus Ecclesiae anglicanae et regni).

1154. — Carta delle libertà, data da Enrico II il giorno del suo incoronamento (semplice conferma della Carta data da suo padre).

1164. — Costituzione di Clarendon (sugli affari ecclesiastici).

1214. — (1° novembre). Carta del Re Giovanni sulla libertà delle elezioni ecclesiastiche (Carta regis Johannis ut electiones ecclesiae sint liberae in Anglia).

1215. — (15 giugno). Gran Carta del Re Giovanni. (Magna Carta libertatum ecclesiae et regni Angliae).

1216. — (12 novembre). Conferma della Gran Carta, fatta da Enrico III, con una piena modificazione del suo testo.

1217. — Seconda modificazione del testo della Gran Carta, di Enrico III.

1217. — (6 novembre). Carta delle foreste.

1225. — (11 febbraio). Terza ed ultima modificazione del testo della grande Carta di Enrico III.

1225. — (11 febbraio). Nuova Carta delle foreste (Carta de foresta regis Henrici III.

1237. — (28 gennaio). Conferma di Enrico III della Gran Carta e della Carta delle foreste.

Digitized by Google

PAESI BASSI - Legge fondamentale, promulgata nel 1815, modificata nel 4 Settembre 1840 e nell'11 Ottobre 1848. Cap. III. Sezione V.

Art. 104. Il potere legislativo è esercitato in comune dal Re e dagli Stati-Generali.

PRUSSIA — Costituzione del 31 Gennaio 1850, modificata con Legge del 30 Aprile 1851, 21 Maggio e 6 Giugno 1852, 25 Aprile, 7 e 24 Maggio 1853, 14 Aprile 1856, 30 Aprile 1857, e 5 Aprile 1873. Tit. V.

Art. 62. Il potere legislativo è esercitato collettivamente dal Re e dalle due Camere del Landtag. L'accordo del Re e delle due Camere è indispensabile per ciascuna nuova legge. — I progetti di legge di finanza ed i bilanci saranno prima presentati alla Camera dei Deputati; questi ultimi saranno accettati o respinti dalla Camera dei Signori.

Art. 63. Se misure di urgenza debbano essere prese sia per il mantenimento della sicurezza pubblica, sia in ragione di calamità pubbliche impreviste, e se le Camere non sono riunite, delle ordinanze emanate sotto la responsabilità di tutto il ministero possono avere forza di legge se non sono contrarie alla Costituzione. Solamente, alla prossima riunione delle Camere, devono essere sottomesse alla loro approvazione.

RUMENIA — Costituzione del 30 Giugno 1866, modificata con Legge del 13 Ottobre 1879.

Art. 32. Il potere legislativo è esercitato collettivamente dal Sovrano e dalla rappresentanza nazionale. La rappresentanza nazionale si divide in due Camere: il Senato e la Camera dei Deputati. — Ogni legge esige il consentimento dei tre rami del potere legislativo. — Nessuna legge può essere sottoposta alla sanzione del Sovrano se non dopo essere stata discussa e votata liberamente dalla maggioranza delle due Camere.

SASSONIA — Costit. accen.[1]

1255. — (14 marzo). Conferma della Carta di Enrico III (Carta confirmationis regis Henrici III).

1297. — (12 ottobre). Gran Carta di Edoardo I (Magna Carta regis Eduardi I).

1297. — (10 ottobre — 5 novembre). Conferma di Edoardo I, della Gran Carta e della Carta delle foreste (Carta confirmationis regis Eduardi I).

1297. — Statuto de stallagio non concedendo.

1299. — (8 marzo). Nuova conferma delle Carte.

1300. — (6 marzo). Statuto confermativo (Articuli super cartas).

1301. — (16 febbraio). Lettere patenti al parlamento di Lincoln, portanti nuova conferma delle Carte.

[1] Ved. *Legislazione comparata*, art. VII, voce: *Sassonia*.

Digitized by Google

SERBIA — Costituzione del 29 Giugno 1869.

Art. 54. La Skoupchtina nazionale esercita il potere legislativo collettivamente al Principe.[1] *Essa non può occuparsi di altri oggetti se non di quelli determinati dalla Costituzione o che le sono espressamente deferiti dal Principe.*

SPAGNA — Costituzione del 30 Giugno 1876. Tit. II.

Art. 18. Il potere legislativo risiede nelle Cortes d' accordo col Re.

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia — Legge sulla forma di Governo, del 6 Giugno 1809.

§ 87. 1° Il Riksdag di concerto col Re ha il potere di stabilire leggi civili e criminali, come pure di modificare e di abrogare quelle già stabilite. Il Re non potrà senza il consentimento del Riksdag, nè il Riksdag senza quello del Re, fare leggi nuove nè abrogare le antiche. Potranno però farsi a tal riguardo, in seno alle Camere alcune mozioni sulle quali il Riksdag deciderà dopo avere inteso il comitato di legislazione. Se il Riksdag adotta qualche nuova legge o la modificazione o l' abrogazione di una legge esistente, il progetto sarà presentato al Re, il quale prenderà su ciò il parere dal Consiglio di Stato e quello della Corte suprema, e, dopo avere emessa la sua decisione, comunicherà al Riksdag, o il suo consentimento alla sua richiesta od i motivi del suo rifiuto. — Se il Re non può prendere e comunicare la sua decisione prima della chiusura della sessione, potrà, prima dell' apertura della sessione seguente sanzionare il progetto quale è letteralmente redatto e farlo promulgare. Se egli non lo fa, il progetto sarà considerato come respinto ed il Re informerà il Riksdag nella sua prima riunione sui motivi che lo hanno impedito di dargli la sua approvazione. — Se il Re giudica opportuno di sottoporre al Riksdag qualche proposizione di legge, domanderà il parere del Consiglio di Stato e quello della Corte suprema sopra tale proposizione, e la comunicherà, con tale parere, al Riksdag, il quale prenderà una deliberazione nel modo indicato dalla legge organica.

2° Il Riksdag in unione al Re avrà ugualmente il potere di stabilire, di modificare, e di abrogare leggi ecclesiastiche, però in questo caso è necessario anche il consenso del Sinodo generale . . . .[2]

[1] Oggi Re, in seguito alla proclamazione fattane dalla Skoupchtina il 22 Febbraio 1882.

[2] Per meglio comprendere l' estensione del potere legislativo concesso alle Camere, è opportuno riprodurre l' articolo seguente della Legge citata:

Art. 89. — Potranno farsi nelle Camere del Riksdag, delle mozioni che tendano alla modificazione, all' interpretazione, ed all' abrogazione delle leggi ed ordinanze che hanno rapporto con l' economia generale del regno, allo stabilimento di nuove leggi di questo genere, ed ai principii di organizzazione di tutte le pubbliche amministrazioni. Tuttavia il Riksdag non

Digitized by Google

Norvegia. — Costituzione del 4 Novembre 1814. — C.[1]

Art. 49. La nazione esercita il potere legislativo per mezzo dello Storthing che si compone di due sezioni: un Lagthing ed un Odelsthing.

---

avrà il diritto in simile materia di decidere altra cosa all'infuori di proposizioni o voti destinati ad essere presentati al Re, ai quali il Re, sentito il Consiglio di Stato, darà quella preferenza più utile al bene del regno. Se il Re consente ad incaricare il Riksdag di risolvere, di concerto con lui, qualche questione relativa al governo generale del regno, sarà proceduto nella maniera indicata dall'art. 87, § 1, per le mozioni relative alle leggi generali.

Come si vede dal confronto di questi due articoli, nota opportunamente il Dareste (*Les constitutions modernes*, Paris, 1883), il potere legislativo non appartiene al Riksdag in ogni materia, ma seguendo una distinzione assai difficile a stabilire in pratica, tutte le leggi economiche ed amministrative emanano dal Re solo. Così le diverse denominazioni dei codici, leggi ed ordinanze sono tratte dalla loro importanza relativa e non dal modo della loro preparazione. I codici e le leggi di una estensione eccezionale portano generalmente il nome di *lag* o *ordning:* le leggi ordinarie emanate sia dal Re o dal Riksdag, sia dal Re solamente, quello di *förordning* o *stadga.* I semplici decreti od ordinanze di minore importanza portano sovente tanto il nome di *lörordning* come quello di proclama, lettere-patenti, regolamento, ec.

[1] La Costituzione della Norvegia è la più antica delle Costituzioni europee attualmente in vigore, se si eccettuano i paesi i quali, come l'Inghilterra, la Svezia e l'Ungheria, non hanno mai cessato di avere un governo rappresentativo. Essa è pure la prima in data di tutte le Costituzioni monarchiche del tipo moderno che hanno succeduto al periodo rivoluzionario ed imperiale, come lo prova la prima redazione adottata ad Eidsvold nel 16 maggio 1814, passata in gran parte nel nuovo testo. La carta francese non è che del 4 giugno. Il testo da noi accennato, del 4 novembre 1814, ha subìto non meno di 15 modificazioni successive. Le più notevoli risultanti da varii emendamenti sono l'abolizione dell'esclusione degli Israeliti, la revisione del sistema delle circoscrizioni elettorali, la sostituzione dello Storthing triennale con lo Storthing annuale, la soppressione dello Statholder e l'ammissione dei non luterani alle funzioni di Stato. Eccone la lista completa:

1. Legge del 2 giugno 1821. (Condizioni speciali agli abitanti del Finmark, per il diritto di voto).

2. Legge del 9 maggio 1842. (Abrogazione della disposizione dell'art. 59 che fissa il numero dei membri delle Storthing a 75 al *minimum* ed a 100 al *maximum.*)

3. Legge del 21 luglio 1851. (Abrogazione dell'art. 2, ultimo § sulla esclusione degli Ebrei.)

4. Legge del 13 agosto 1857. (Modificazioni di diverse epoche fissate agli

Digitized by Google

STATI UNITI D'AMERICA — Costituzione del 17 Settembre 1787. — Sez. 7.

Art. 3. Ogni ordine, ogni risoluzione od ogni voto che esiga il concorso del Senato e della Camera dei rappresentanti (ad eccezione delle questioni di aggiornamento) dovrà essere presentato al Presidente degli Stati Uniti e dovrà essere approvato da questo prima di avere effetto, in caso di disapprovazione dalla parte del Presidente occorrerà che sia votato di nuovo da due terzi del Senato e della Camera dei Deputati. . . . .

SVIZZERA — Costituzione federale del 29 Maggio 1874. — I.

Art. 89. Le leggi federali, i decreti ed ordinanze federali non possono essere emanati se non mediante l'accordo dei due Consigli. — Le leggi federali sono sottoposte all'approvazione o al rigetto del popolo se la domanda ne è fatta da 30,000 cittadini attivi o da otto Cantoni. È pure ugualmente per i decreti federali che sono di un interesse generale e che non hanno il carattere di urgenza.

---

articoli 54, 68 e 75. Le disposizioni originarie sono state rimesse in vigore dalla legge del 24 aprile 1869.)

5. Legge del 26 novembre 1859. (Modificazioni degli articoli 57 e 58 riguardanti le circoscrizioni elettorali. Questa legge è stata modificata di nuovo da quelle del 20 maggio 1866 e del 6 giugno 1878.)

6. Legge del 29 novembre 1862. (Modificazioni dell' art. 20 sul diritto di grazia.)

7. Legge del 29 novembre 1862. (Formazione dell' Alta Corte pei giudizi iniziati dall' Odelsthing.)

8. Legge 10 gennaio 1863. (Aggiunta all' art. 41 sulla reggenza in caso di assenza o di malattia del Re.)

9. Legge del 26 maggio 1866. (Modificazione della legge del 26 novembre 1859.)

10. Legge del 24 aprile 1869. (Stabilimento dello Storthing annuale, e modificazione in conseguenza degli articoli 54, 63, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 78, 79, 80 e 112.)

11. Legge del 5 giugno 1873. (Abolizione del governatore (*Statholder*) e surrogazione di questo funzionario da un secondo ministro di Stato; modificazione in conseguenza degli articoli 12, 13, 14, 15, 22, 31 e 32.)

12. Legge del 6 giugno 1877. (Modificazione degli articoli 52, 53, sulla perdita e sospensione del diritto di voto.)

13. Legge del 6 giugno 1878. (Modificazione alla legge del 26 novembre 1859.)

14. Legge del 15 giugno 1878. (Modificazione dell' art. 92 relativo principalmente alla confessione religiosa dei funzionari.

15. Legge del 22 giugno 1880 (Modificazioni dell' art. 75 sull' epoca della consegna dei conti ai delegati dello Storthing.)

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Mentre l'umanità progrediva verso un giusto riconoscimento dei diritti individuali, cui i governanti tratti dal rapido cammino della civiltà si uniformavano sanzionando nelle loro Costituzioni i nuovi diritti popolari, un notevole e fecondo principio politico veniva nella pratica attuato in tutta la sua estensione ed efficacia, e riconosciuto come sicuro criterio per giudicare dell'eccellenza dei governi. Questo principio, assioma incontrastabile della scienza politica, è *la divisione dei poteri.*[1] Esso corrisponde non solamente alla legge generale che regola e governa il lavoro umano, ma eziandio alle necessità di un buon ordinamento politico, le quali esigono la ripartizione dei diversi uffici, delle varie attività che in esso si svolgono se vogliasi impedire il più assoluto dispotismo. È appunto l'osservanza non perfetta di tale principio che diede origine alle tirannie antiche e moderne impostesi ai popoli.

La ragione teorica della divisione dei poteri si fonda altresì nella stessa natura organica dello Stato. Quali sono gli elementi che compongono la forza dello Stato? Non già la sovranità di tutti i consociati ma solamente la somma delle parti di sovranità che ciascuno è obbligato di privarsi per assicurare il resto. È questo potere complesso ed essenzialmente ristretto, che in virtù di un abuso di linguaggio si è chiamato la sovranità politica. Essa è limitata da ogni lato dalla libera attività dei cittadini.

Di questo potere dello Stato, se i cittadini hanno il diritto di sorvegliarne l'uso, sarebbe loro difficile dirigerlo da loro stessi; essi sono condotti in generale a confidarlo ad uno o a più.

Se lo confidano ad uno solo una cosa non tarderà a prodursi: che cioè queste frazioni di sovranità costituendo una forza più grande

[1] Nella *Dichiarazione dei diritti dell' uomo*, fatta dalla Costituente francese nel settembre 1791, troviamo la prima sanzione di questo importante principio politico.

Digitized by Google

della forza individuale di ciascuno degli associati, il capo che ne è investito torrà loro ciò che avevano inteso di riservarsi e diverrà un padrone assoluto.[1]

Se al contrario i mandatari scelti o accettati sono molti ed hanno origine differente ed attribuzioni distinte, essi opporranno gli uni agli altri, in seno al governo stesso i poteri di cui dispongono, e tutti questi poteri neutralizzandosi allorquando si fosse tentato di farne cattivo uso, si uniranno trattandosi di aumentare la prosperità del popolo con qualche misura riconosciuta utile. Tale è l'ideale di ogni governo bene inteso.[2]

Come operare questa divisione del potere dello Stato? Non si potrebbe farla arbitrariamente; una divisione arbitraria sarebbe senza durata, senza efficacia. Occorre ricercare fra gli elementi della pubblica autorità le differenze veramente specifiche ed aggrupparle secondo tali differenze; occorre quindi di esaminare quali sono le funzioni con le quali il diritto, l'oggetto del potere, è posto in azione nella società. Ora, quest'applicazione presuppone due funzioni principali. È necessario prima di tutto che il diritto sia riconosciuto socialmente, e formulato dalla legge. I rapporti sociali del medesimo genere debbono essere sottoposti ai medesimi principii regolatori, di maniera che la legislazione sociale deve comprendere un sistema di leggi per i diversi generi di rapporti giuridici che esistono fra gli uomini. È dunque necessario che nello Stato vi sia un potere incaricato di stabilire e di riformare le leggi per i diversi dominii dell'ordine sociale. Le attribuzioni di questo potere esigono che coloro i quali ne sono investiti siano alla portata di intendere gl'interessi generali, di cogliere i rapporti esistenti tra i differenti rami della sociale attività, che essi siano uomini generosi, capaci di trattare le materie per i principii, onde la legge sia corredata di quel carat-

---

[1] È una esperienza eterna che ogni uomo che ha un potere è portato ad abusarne; egli va sin dove incontra dei limiti.... Perchè non si possa abusare del potere bisogna che per la medesima disposizione delle cose il potere arresti il potere. (Montesquieu, *Esprit des lois*).

[2] Ved. Fuzier-Herman Edouard, *La séparation des pouvoirs*.

Digitized by Google

tere di generalità che costituisce la sua essenza. La funzione *legislativa* è dunque il primo ramo particolare, e che esige una speciale capacità.

Ma lo stabilimento della legge è diverso dalla sua applicazione, la quale è di due specie. L'applicazione della legge può essere provocata dalle discussioni o contestazioni tra soli particolari, o tra i particolari e le autorità dello Stato; ovvero l'applicazione della legge si fa senza questa provocazione, naturalmente, a tutti i casi a tutti i generi di rapporti per i quali la legge è stata data. Il primo ramo dell'amministrazione della legge riceve il nome di potere o di funzione *giudiciaria* e l'altro quello di potere *esecutivo*. Questi due poteri benchè siano distinti, e che debbano essere separati nella vita sociale, si riferiscono contuttociò al medesimo soggetto, che è l'applicazione della legge. La sfera d'azione di questi poteri è differente; quella del potere giudiciario è la meno estesa, perchè la sua azione è semplicemente eventuale, manifestandosi nei casi di contestazione sopra il diritto di applicazione della legge; mentre che l'azione del potere esecutivo è incessante, generale, facendosi sentir sempre in tutti i dominii dell'ordine pubblico. Il potere esecutivo è il giudice della bontà delle misure di dettaglio che debbono essere prese nelle varie circostanze, e per i diversi generi della pubblica amministrazione.

Il potere legislativo e il potere esecutivo sono i due rami opposti del potere politico che si fondano sopra due funzioni intellettuali differenti. Nell'atto che nel primo predomina la facoltà di generalizzare, il secondo esige la facoltà o la capacità di specificazione; l'esercizio dell'uno è piuttosto un'opera di *scienza*, quello dell'altro un'opera d'*arte*. Il potere giudiziario riposa sopra una funzione logica consistente nella presunzione di casi dati sotto la premessa della legge.

In tale ripartizione può risiedere la garanzia e l'efficacia di un buon governo.

Taluni però la criticano come puro sofisma. Si dice infatti che di questi tre poteri o uno prevarrà e la divisione sarà inutile; o non prevarrà nessuno e si avrà perciò l'equilibrio; il che vale a dire l'immobilità. Altri poi affermano che il potere non si può dividere, esso

Digitized by Google

è uno come una è la sovranità. Non si può concepire come l'autorità, la quale governa lo Stato nello stesso tempo voglia e disvoglia, comandi e non comandi.[1] A tali obbiezioni rispose l'Hello,[2] notando che il sistema della divisione dei poteri non porta alla immobilità, ma anzi è stimolo al progresso cui i paesi più civili cercano di uniformarsi. E certamente non si dovrà dire immobile l'Inghilterra, ove tal sistema vige da non poco. E vero si è che esso procura il benessere dell'individuo e quindi della società, permettendo che l'energia umana sia non come nei governi assoluti, assorbita dallo Stato, ma lasciata libera e tale che essa si sviluppi in quella maniera che più le conviene. Tutela questo esplicamento e nel caso in cui venga conculcato, stabilisce la magistratura indipendente che lo difende; vi sono le petizioni al parlamento, vi è la libertà della stampa, la responsabilità dei pubblici funzionari più o meno accentuata. E quanto valga la semplice libertà lasciata all'individuo, senza che gli si faccia obbligatoria una via o per lo meno gli si pongano degl'incagli sull'indirizzo da lui prescelto è cosa troppo evidente.

Così riguardo all'impossibilità della divisione, osserva l'Hello essere un pretto sofisma, che di una questione tutta politica fa una questione metafisica; ciò che si tratta dividere non è nè la volontà, nè il potere per ciascun atto che si presenti; relativamente a quest'atto è certamente contradittorio il volere e il disvolere, il potere ed il non potere o il potere e il non volere che per metà, ma ciò che è divisibilissimo si è l'assunto immenso del governo di un gran popolo; ciò che è possibilissimo, è la partizione in varie mani delle parti onde è composto.

La divisione dei poteri perfetta ed oggettiva secondo l'intima natura delle funzioni politiche, appartiene solo alla moderna organizzazione dello Stato. Questo concetto si trova senza dubbio nell'antichità, ma non allo stesso modo la partizione fra gli organi dello Stato.

[1] Si oppongono alla divisione dei poteri: Lamartine, *Histoire des Girondins;* Louis Blanc, *Histoire de la Révolution française;* Patrice Larroque, *Inalienabilité et unité du pouvoir social. Délégation temporaire des pouvoirs.*

[2] *Du régime constitutionnel.*

Digitized by Google

Aristotile per primo insegnava « in ogni governo vi ha tre parti essenziali, ad ognuna delle quali ogni buon legislatore deve provvedere nel modo più conveniente. La prima di queste tre parti è quella che delibera sugli affari dello Stato. La seconda è quella che comprende tutte le magistrature e poteri costituiti, vale a dire quelli di cui lo Stato ha bisogno, le loro attribuzioni e la maniera di provvedervi. La terza comprende gli uffici di giudicatura. [1]

Locke nei tempi moderni accennava alla detta teoria nella sua opera del *Governo civile*, distinguendo nello Stato il potere legislativo, vero sovrano, l'esecutivo e potere confederativo. Il potere esecutivo comprendendo il potere d'applicare le leggi e di proteggere gl'interessi privati e pubblici comprendeva senza dubbio il potere giudiziario; il terzo potere consisteva principalmente a fare la pace e la guerra e rappresentare lo Stato all'estero. Vedremo meglio, commentando l'art. 68, le ragioni per le quali si può stabilire se le attribuzioni giudiziarie vengono o no a costituire un vero potere indipendente dall'esecutivo; qui solamente noteremo che esercitando egli la più importante funzione politica nei governi costituzionali, quale sicura barriera contro le usurpazioni del potere esecutivo, ci sembra doversi assolutamente considerare come un ente a sè investito di un potere importantissimo ed indipendente. Riguardo poi al potere confederativo, a noi sembra una esagerazione, anzi una mera illusione l'importanza che il Locke gli dà. Il diritto di pace e di guerra è di sua natura la suprema attribuzione del potere esecutivo, a cui appartiene la decisione dei casi particolari ed il comando dell'armata, che il Machiavelli osservava essere necessario confidargli per la necessità della pronta deliberazione. [2]

Chi ha però la gloria di avere modificato e chiarito questo principio è Montesquieu, che lo rese prevalente nel comune linguaggio dei Parlamenti, nella dottrina e nel pubblico. Nella sua celebre opera:

[1] Aristotile, *Politica*, l. VI, c. XI. Trad. Bartélemy-Saint-Hilaire. — Dobbiamo però avvertire che il chiarissimo traduttore italiano, Matteo Ricci, scostandosi dall'opinione universale, nega l'esattezza di tale distinzione.

[2] Ved. Machiavelli, *Arte della Guerra*.

Digitized by Google

Esprit des Lois[1] dice « essere in ogni Stato tre diversi poteri: il potere legislativo, il potere esecutivo delle cose che dipendono dal diritto delle genti, ed il potere esecutivo delle cose che dipendono dal diritto civile. Per il primo il principe e il magistrato fa le leggi, per un tempo o per sempre, corregge od abroga quelle che sono fatte. Per il secondo fa la pace o la guerra, invia o riceve ambasciatori, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni. Per il terzo punisce i crimini e giudica le controversie delle parti. Si chiamerà quest'ultimo il potere di giudicare e l'altro semplicemente il potere esecutivo dello Stato.... Quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura, la potenza legislativa è riunita alla potenza esecutrice, non havvi libertà, perchè si può temere che lo stesso monarca o lo stesso senato non faccia che leggi tiranniche per esercitarle tirannicamente. Non havvi neppure libertà se la potenza di giudicare non è separata dalla potenza legislativa o dall'esecutiva. Se essa fosse congiunta alla potenza esecutrice, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore. Tutto poi sarebbe perduto se lo stesso uomo o lo stesso corpo di principi o di nobili, o del popolo esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello d'eseguire le risoluzioni pubbliche, e quello di giudicare i delitti e le controversie dei privati. »

Alla ripartizione di Montesquieu il Balbo[2] osservava « che la divisione in tre non è applicabile in fatto in nessun governo rappresentativo, non solo monarchico ma repubblicano. In nessuno di questi furono mai o sono istituiti magistrati di due o più persone che abbiano esclusivamente l'uno dei tre poteri teorici; niuno di questi fu mai attribuito per intero a niun corpo ed individuo. » E per vero, come si è notato altrove,[3] nella monarchia costituzionale abbiamo poteri governativi, distinti e separati che non possono però agire in contraddizione l'uno dell'altro, ma debbono a vicenda sorvegliarsi e contenersi. Re, Camera e Senato sono ammessi a prendere una parte

---

[1] Lib. XI, cap. VI, pubblicato per la prima volta nel 1748.
[2] *Della Monarchia rappresentativa in Italia.*
[3] Vol. I, pag. 149.

Digitized by Google

uguale nelle deliberazioni, le quali non possono acquistare forza di legge se non in seguito al loro comune consenso. Il Re poi è capo del potere esecutivo, ma però ha pure certa ingerenza nel giudiziario con le nomine dei magistrati e coll'esercizio del diritto di grazia. Il Senato ha pure in determinati casi, attribuzioni giudiziarie, e la Camera dei deputati ha una grande partecipazione all'esecutivo, al governo ed all'amministrazione, in una guisa molto efficace, benchè apparentemente limitata.[1] E queste singole attribuzioni non

---

[1] Pur troppo abbiamo da lamentare che l'influenza della Camera sul Governo, si esercita anche oltre i limiti assegnati dalla vera teoria costituzionale, e con grave discredito del regime parlamentare. Ma tale difetto sembra inerente alla natura del governo rappresentativo, poichè fino dai tempi della prima restaurazione della monarchia orleanese, l'Hello (*Du régime constitutionnel*), descrivendone lo stato delle cose nota che « il deputato appena eletto si fa sollecitatore degli affari dei propri elettori, e corre di ufficio in ufficio a mendicare il favore dei ministri. » In ogni ministero, egli soggiunge, si tiene un conto aperto al deputato; da un lato tutte le grazie che gli si accordano, dall'altro il suo voto alla Camera nei momenti solenni, col quale deve saldare le partite. E gli effetti di questo mercato si reputano tanto utili che l'amministrazione accredita essa medesima il deputato come necessario mediatore negli affari. Essa lascia capire che ogni petizione sia pur giusta, per ottenere esaudimento con speditezza vuol essere accompagnata dalla raccomandazione del deputato, ed a lui ne partecipa l'esito prima che ad ogni altro, affinchè possa farsene merito presso i suoi protetti. Similmente nella nomina degli impiegati più che delle doti pregevoli si tiene conto della protezione, e chi vuole salire sa che è spalleggiato meglio dal favore altrui, che dalla diligenza propria. Di guisa che l'abilità elettorale in prima e l'abilità parlamentare poi danno il tratto alla bilancia delle ricompense. Così la natura delle istituzioni si falsifica ed il governo rappresentativo non è che una larva di morale e di civiltà. L'ingerenza della Camera nella distribuzione di ogni piccolo impiego, nota il Carné (*Études sur le gouvernement représentatif*), diede esca ad una sorda opposizione del corpo amministrativo contro il reggimento parlamentare, e fu questa una delle cause meno avvertite ma più efficaci del discredito in cui cadde nell'animo delle popolazioni. La Camera divenne un vivaio di ufficiali pubblici, e la possibilità che la deputazione fosse scala agli impieghi e agli onori scatenò le più volgari ambizioni.

Il Vacheret (*Les nouveaux jacobins*, nella *Revue des Deux-Mondes*, del 1° Luglio 1880), studiando le condizioni attuali della Francia fa le seguenti

Digitized by Google

sono solamente garanzie all'indipendenza dei vari poteri, ma servono altresì come mezzi moderatori al poco regolare funzionamento

---

gravissime considerazioni: I ministri non sono indipendenti nell'amministrazione, i senatori e i deputati hanno l'ingerenza massima sopra i funzionari, e sopra la trattazione degli affari, e le pretensioni loro passano nel gabinetto e nel consiglio dei ministri solo per esservi confermati. Ma questi padroni dei ministri hanno degli altri padroni a lor volta e sono i membri dei comitati che li fecero eleggere. Questi intimano gli ordini loro agli eletti ed essi li trasmettono ai ministri che vi appongono la loro registrazione.

Questa condizione di cose è comune ad altri paesi. Per convincersene basti il leggere gli autori seguenti: Mazade, *Madrid et la Société espagnole;* Lando, *L'état moral et politique de l'Espagne* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 settembre 1880); Bourneuf, *Revue de Deux-Mondes,* 1870; Partou, *The power of public plunder*, nella *North American Review*, luglio 1881, ec., ec.

Attualmente però il male sembra farsi anche maggiore in Italia, poichè non soltanto nell'amministrazione s'impone l'influenza del deputato, ma l'autorità stessa del partito. A tal proposito il Minghetti nel suo libro: *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell' amministrazione*, nota sembrargli che la corruzione rapidamente si dilati e l'amministrazione sia minacciata da una lebbra, la quale se si estende ancora, produrrà questo effetto: che il Governo invece di essere tutore dei diritti e degli interessi dei cittadini, sarà mancipio di una classe o piuttosto di una fazione, ed il male diverrà esiziale se non vi si pone qualche riparo.

Su questo importantissimo argomento si sono occupati recentemente valenti scrittori lamentando appunto come l'abuso introdotto tenda a corrompere il sistema parlamentare con grave danno della libertà e della giustizia. Veggansi in proposito gli scritti di Carpi Leone, *L'Italia vivente;* Zini, *Dei criteri e modi di governo;* Turiello, *Governo e governati;* Arcoleo Giorgio, *Il Gabinetto nei governi parlamentari;* Mosca Gaetano, *Sulla teorica dei governi;* Bonghi R., *La decadenza del regime parlamentare* (nella *Nuova Antologia*, fascicolo 1° Giugno 1884), ed altri articoli dello stesso nel citato periodico; Von Löher, *La nuova Italia;* Laveleye, *Lettere d' Italia.*

A rilevare la natura del danno che arreca l'ingerenza abusiva del deputato nell'amministrazione dello Stato, ci sembra opportuno riportare le parole seguenti del Guizot, tolte dalla di lui opera *Mémoires pour servir à l'histoire des mon tems:* « Grande è il disaccordo fra il Governo rappresentativo instituito con la Carta del 1814 e la monarchia amministrativa fondata da Luigi XIV e da Napoleone I. Là dove come in Inghilterra e negli Stati Uniti di America, in Olanda ed in Belgio, l'amministrazione è libera come la politica, e gli affari locali si trattano e si decidono sul posto senza attendere impulso o risoluzione dall' autorità centrale, il reggimento rappresentativo si concilia agevolmente cogli ordini amministrativi perchè questi

Digitized by Google

dei poteri stessi, dalle quali attribuzioni traggono la ragione della natura e degli scopi loro. Quindi, diremo che se non si può negare essere universale la divisione in legislativo, esecutivo e giudiziario, non si può dire del pari che essa, intesa nel senso più comune, sia compiuta, esatta, ed effettuabile in pratica.

Anche il Bluntschli[1] accenna a questo stesso concetto. Nell'espressione di esecutivo, egli dice, è compresa l'idea di costringimento ad un'azione per impulso o per volere altrui, senza che l'attività nostra resti indipendente e libera dall'azione di altri. Il governo invece emana, provvede, ordina e impedisce e nella maggior parte dei casi non abbisogna della coercizione esecutiva per conseguire gli effetti delle sue ordinanze. Si potrà dire che realmente intervenga la forza esecutrice del governo quando siavi necessità della coercizione. Ma poi è pure non esatta tal locuzione, quando si voglia riguardare in rapporto alla volontà altrui. Non è vero che egli abbia particolarmente da eseguire ciò che il potere legislativo ha in generale stabilito. Una legge in regola non si esegue punto ma si

---

non vi si collegano se non in poche ed importanti occasioni, ma quando la potestà nazionale ha il duplice compito di governare colla libertà, e di amministrare colla centralità, di sostenere in parlamento la pugna per i grandi interessi dello Stato, e contemporaneamente regolare ovunque sotto la sua responsabilità quasi tutti i più minuti affari del paese, ivi uno di questi due inconvenienti non tarda guari a scoppiare: e il ministero intento agli affari generali e alla difesa propria, trascura gli affari locali e li lascia disordinarsi, ovvero li cura facendoli servire ai propri interessi, e l'amministrazione intera dal suo apice alla sua base non è più che uno strumento nelle mani dei partiti che si contendono il governo della cosa pubblica. Non è mestieri insistere su questi inconvenienti, che oggi sono divenuti un tema comune degli avversari del sistema rappresentativo.... Ma è chiaro che bisogna risolvere il problema di svolgere tutte le forze locali capaci di esercitare autorità nella cerchia loro, e far penetrare nell'amministrazione lo spirito di libertà.... La monarchia costituzionale costretta fino dal suo nascere a vincere le difficoltà della libertà politica, e insieme a portare il peso della centralità amministrativa fu messa alla prova di due responsabilità contradittorie che soverchiavano l'abilità e la forza che si può richiedere ad ogni governo.

[1] Bluntschli, *Op. cit.*

Digitized by Google

osserva e si applica solamente, quindi sarebbe lo stesso che tenere la promulgazione della legge per esecuzione della stessa. Le regole che sanziona il legislatore, i principii che egli esprime, vengono dal governo osservate come norme e come limiti del suo operare, ma entro questi limiti egli prende con libertà quei provvedimenti che sembrano proficui e conformi al fine. Da sè non per eseguire una legge, tratta e negozia con gli altri Stati, dà incarico ai suoi impiegati di rapportare su questo o su quell' altro obbietto, prende le necessarie precauzioni a difesa dell'ordinamento, adopera ciò che è più conveniente alla pubblica prosperità, riconosce impiegati, provvede sull'esercito. Ancor meno che di fronte alla legislazione conviene l'indicazione di esecutivo di fronte alla giustizia. L'esecuzione della sentenza nella sua essenzialità è una faccenda dello stesso potere giudiziario, poichè consiste nell' amministrare il diritto e nel reintegrare il violato ordinamento giuridico, e sol quando il potere giudiziario non basta, abbisogna dell'aiuto del più forte potere governativo.

Così il potere legislativo può dirsi partecipare alle funzioni di governo quando senza crear leggi propriamente dette accorda tributi e regola l'economia generale e quando prende contezza intorno alle condizioni del paese ed al governo, poichè coi decreti e regolamenti viene a creare disposizioni legislative, le quali poi alle volte sono anche in contraddizione con la legge generale stabilita dal potere legislativo.

Il potere giudiziario poi è a sua volta LEGISLATIVO allorchè investiga ciò che siavi da fare, a tenore delle norme generali; allorchè poi opera secondo queste speciali deliberazioni è ESECUTIVO.

Se nella pratica delle Costituzioni prevale il concetto della accennata ripartizione in tre poteri, dai teorici però si discute ancora se sia o no da accettarsi detta divisione e ricorrono a suddivisioni le quali più che veri poteri sono parti essenziali dei tre accennati, legislativo, esecutivo e giudiziario.[1]

---

[1] Constant ripartisce i poteri in cinque: il regio, l'esecutivo o ministeriale, il rappresentativo, il giudiziario, il municipale. Hello li divide in costituente, legislativo, esecutivo, giudiziario ed amministrativo. Pinchiro-

Digitized by Google

A noi sembra che l'antica ripartizione in legislativo, esecutivo e giudiziario sia accettabile, considerando i poteri dello Stato come funzioni astratte di esso, la Legge, il Governo e la Giustizia, ma se poi si vogliono considerare come organi di formazione del supremo volere dello Stato, allora ci sembra necessario tener conto di un quarto potere che è come l'organo eminente di tutto il volere e di tutta l'azione di esso, ed a cui si collegano tutti gli altri poteri, intendiamo dire: il potere regio.

Nel movimento progressivo dello Stato, è pur facile che le singole forze politiche nel loro operare s'incontrino, si urtino in modo da paralizzare qualche volta il loro movimento. Allora fa d'uopo di un elemento che le rimetta al posto. Ma questo elemento non può essere in uno degli accennati poteri: occorre sia al di fuori ed in certa maniera si appalesi neutro. La monarchia costituzionale crea questo potere nella persona del capo dello Stato. L'interesse vero di questo capo è mantenere la loro armonia, ma anzi procurare che tutti si appoggino, si estendano, ed agiscano di concerto a vicenda. Senza dubbio, siccome gli uomini non obbediscono al loro interesse ben inteso, bisogna prendere queste precauzioni: che il potere reale non agisca in luogo degli altri poteri, ed in ciò consiste la differenza della monarchia assoluta dalla costituzionale.[1]

Le facoltà o prerogative concesse al Capo dello Stato sono di tanta importanza nell'ordine costituzionale da costituire un vero potere. La convocazione e scioglimento della Camera la nomina dei ministri ed agl'impieghi, il comando supremo dell'esercito, il diritto di grazia, sono attributi tali da formare realmente nel loro esercizio

---

Ferreira riduce ancora a cinque i poteri politici distinti ed indipendenti: l'elettorato, il legislativo, il giudiziario, l'esecutivo, ed il conservatore, appartenendo questo in gran parte, secondo lui, a un certo consiglio d'ispezione o di censura costituzionale. Il Romagnosi, ad esempio, riconosce in una costituzione otto poteri o funzioni dello Stato che sono da lui denominati: determinante, operante, moderatore, postulante, giudicante, costringente, certificante e predominante.

[1] Ved. B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle.*

Digitized by Google

quella giusta forza opponente alla soverchia pericolosa azione degli altri organi dello Stato.[1]

Sarebbe però ben vana ed illusoria questa divisione qualora non venisse assicurata nella pratica da efficaci garanzie. La verifica dei poteri serbati alla Camera, le immunità parlamentari, proteg-

---

[1] La *Costituzione* brasiliana del 25 Marzo 1824 accenna in modo tassativo all'importanza della divisione dei poteri, ed alla formazione di un quarto potere, da essa chiamato moderatore, quando dice nell'*Art. 9*: la divisione ed armonia dei poteri politici è il principio conservatore dei diritti dei cittadini ed il più sicuro mezzo di rendere efficaci le garanzie che la Costituzione loro assicura.

Art. 10. I poteri politici riconosciuti dalla Costituzione dell'impero del Brasile sono in numero di quattro: il potere legislativo, il potere moderatore, il potere esecutivo, il potere giudiziario.

. . . . . .

Art. 98. Il potere moderatore è la chiave di tutta l'organizzazione politica, è delegato unicamente all'imperatore come capo supremo della nazione e suo primo rappresentante, acciò egli veglia incessantemente sulla conservazione dell'indipendenza, dell'equilibrio, e dell'armonia degli altri poteri politici.

Art. 101. L'imperatore esercita il potere moderatore:

1°. Nominando i senatori nella forma dell'articolo 43;

2°. Convocando l'Assemblea generale straordinaria negl'intervalli delle sessioni, allorquando lo esige il bene dell'impero;

3°. Sanzionando i decreti e le risoluzioni dell'Assemblea generale affinchè abbiano forza di legge;

4°. Nell'approvare e nel sospendere provvisoriamente le risoluzioni dell'Assemblee provinciali;

5°. Nel prorogare ed aggiornare l'Assemblea generale e nello sciogliere la Camera dei Deputati nel caso in cui il bene dello Stato lo esiga, a condizione di convocarne immediatamente un'altra che la rimpiazzi;

6°. Nel nominare e rivocare liberamente i ministri di Stato;

7°. Nel sospendere i magistrati nel caso dell'articolo 154; (ossia in caso di ricorsi fatti contro loro, ma dopo però avere sentito il parere del Consiglio di Stato);

8°. Nell'accordare la remissione o la riduzione delle pene imposte ai colpevoli condannati da sentenza;

9°. Nell'accordare amnistie in casi urgenti, e quando così lo consigliano l'umanità ed il bene dello Stato.

Le medesime disposizioni sono state accolte dalla *Carta Costituzionale* del Portogallo del 29 Aprile 1826.

Digitized by Google

gono il potere legislativo contro ogni pretesa dell'esecutivo e giudiziario. La promulgazione e sanzione della legge, il diritto di grazia, la nomina e revoca dei ministri, la convocazione, la proroga, lo scioglimento della Camera sono attribuzioni o prerogative che garantiscono la piena libertà ed indipendenza del capo del potere esecutivo; la inamovibilità dei giudici impedisce che essi siano sotto l'azione del potere esecutivo, fa che essi siano protetti contro ogni timore di revocazione, e garantisce quindi la completa indipendenza del potere giudiziario. Vedremo poi, commentando i successivi articoli, come si svolgono e si ordinano particolarmente queste singole garanzie.

Ora passando ad esaminare come sia stato rispettato questo principio nelle singole Costituzioni, vediamo nell'antichità che in Grecia ed in Atene particolarmente, anche al tempo della sua migliore costituzione politica,[1] la separazione delle varie funzioni di governo, non era rettamente applicata; l'assemblea popolare esercitava nello

---

[1] La Costituzione di Solone segna l'epoca più gloriosa della storia ateniese. Le leggi di questo uomo politico iniziano il punto di partenza di quell'èra gloriosa della storia greca, il cui splendore, notava il Fuzier-Herman, rifletterà in un eterno raggio sulle generazioni più lontane. Mably però rimprovera a Solone di non avere stabilito ad Atene una forma di governo simile all'emula Sparta, e soggiunge che Solone non aveva nè l'intelligenza nè la fermezza del legislatore Lacedemone, ma giustamente nota il Laurent (*Etudes sur l'Histoires de l'Humanité*) che le leggi debbono aiutare lo sviluppo della natura umana e non annientarlo o mutilarlo. Per la Costituzione di Solone il potere esecutivo e l'interna amministrazione furono affidati a nove Arconti. Il primo detto *eponimo* era una specie di ministro e dava nome all'anno; il secondo col titolo di *re* sopravegliava alla giustizia ed alla religione; il terzo detto *polemarco* comandava gli eserciti; gli altri sei detti *tesmoteti* dovevano dirigere le corti di giustizia e promuovere l'osservanza delle leggi. — Al *Senato*, corpo composto di 400 cittadini, spettava convocare l'assemblea, preparare le leggi da sottoporre alla sanzione del popolo, curare l'amministrazione pubblica e le finanze. L'Areopago antica corte di giustizia, fu da Solone eretta a tribunale supremo nelle cause capitali, e incaricato di sorvegliare il buon costume, l'educazione e la religione. Ad esso spettava di rivedere i decreti del popolo, con facoltà di annullarli e di esaminare la condotta dei magistrati che uscivano di carica. Di questo corpo rispettato e temuto facevano parte coloro che lodevolmente avevano esercitato l'ufficio di Arconti.

Digitized by Google

stesso tempo le più alte funzioni deliberative, e prendeva alcune deliberazioni in molti casi, le quali avrebbero spettato al governo, ed assorbiva in sè anche le funzioni giudiziarie. Gli Arconti governavano ed in pari tempo amministravano la giustizia, e ben sappiamo come riuscì oppressiva l'autorità loro. [1]

Lo Stato romano era ricco d'organi più perfezionati e forniti di una potestà più rilevante. In esso la funzione relativa alla parte legislativa dell'assemblea popolare era di già rettamente separata dalla funzione dei magistrati. Questi però in regola concentravano nelle loro mani autorità governativa e giudiziaria.

Nel posteriore impero romano s'introdusse una nuova divisione. Gl'Imperatori bizantini certamente accentrarono nelle loro mani ogni potere politico su tutto l'impero; ma nelle gradazioni subordinate del governo provinciale e degli impiegati fu con cura separato il civile dal militare. Questa separazione non venne dapprima introdotta per riguardo ai sudditi, i quali sentivano molto gravemente l'eccesso dei poteri riuniti nella magistratura, ma per la sicurezza del trono. Nel fatto però fu ciò un progresso della cultura politica e della libertà cittadina, che trovò ricognizione nello stato moderno.

Nel Medio-Evo la manifestazione della potestà politica ruppe da ogni parte i limiti che la stringevano. Però internamente erano riuniti in essa i poteri più diversi. Non solamente il Re ma anche qualunque Corte aveva nello stesso tempo potestà civile e militare, autorità amministrativa e giudiziaria, e in pari tempo mostrava come legge il principio generale di diritto nelle occorrenze, (assemblee giudiziarie) e giudicava i particolari casi dubbi. [2]

---

[1] Dans l'organisation même des gouvernements les plus libres, la confusion des pouvoirs entraînait souvent des abus qui établissaient une véritable oppression. L'exemple le plus éclatant de ce péril et de ce malheur nous est donné par la République athénienne; le peuple confondant sans cesse les droits des juges, ceux du citoyen et ceux du magistrat, tantôt faisant des lois contre un particulier, tantôt appliquant on violait la loi par des préoccupations étrangères à la justice. — H. Reynald, *Recherches sur ce qui manquait à la liberté dans les républiques grecques.*

[2] Bluntschli, *op. cit.*

Digitized by Google

Sarebbe poi quasi impossibile, nota il Forti,[1] adottare le moderne idee intorno alla distinzione dei poteri legislativi, giudiziari ed esecutivi, alle costituzioni delle repubbliche italiane. La confusione che era stata nella repubblica romana fu anche nelle repubbliche d'Italia. Il Consiglio generale del Comune aveva ogni potere in sè, come assemblea sovrana. Di fatti gli individui che ne facevano parte non avevano un potere delegato loro da altri, ma un potere proprio. Il Consiglio generale era in sostanza la riunione di quei capi di famiglia, che soli si reputavano cittadini. Gli altri nativi ed abitanti della città non partecipavano ad alcun diritto pubblico; ma se chiamavansi cittadini, per onoranza rispetto alla plebe rustica, non erano però cittadini naturali aventi cioè parte nello Stato. La condizione di cittadino statuale non era determinata nè dalla elezione della massa del popolo nè da possessi. Ma pare che in principio fosse questa determinata dalla potenza che ciascuno avea, per cui associandosi con altri o egualmente potenti o più potenti, formava per comune patto il corpo politico dei cittadini. Il voto poi dei consigli generali aggiungeva di mano in mano alla utile cittadinanza quelli che ne parevano meritevoli. Le classi escluse tumultuando o per ragioni proprie o per eccitamento di passioni cittadine, ottenevano non raramente che seguisse mutazione di Stato, che è quanto dire rivoluzione nel linguaggio moderno; si dessero nuovi ordini alla repubblica dei cittadini che avevano piena balìa di riformare, ed in tali occasioni si soddisfaceva alle esigenze di tutti con nuovi squittini. Spetta agli storici il narrare come queste cose avvenissero. Ma per noi basta l'avvertire che più o meno numerosi che si facessero i consigli generali, non si costituirono mai sui principii della popolana elezione, nè si raggiunsero mai le idee del governo rappresentativo. Il Consiglio generale, siccome investito del pieno potere, era anco sopra le leggi. Però procedeva piuttosto a discrezione ed arbitrio, che secondo il gius. S'intese tuttavia che il Consiglio generale non poteva governare, nè poteva sensatamente prendere l'iniziativa degli affari; ma avea per sua

[1] *Libri due delle Istituzioni di Diritto Civile.* Vol. I.

Digitized by Google

natural destinazione il rigettare o l'approvare le cose proposte. Sicchè nel perfezionamento dell'arte politica si trovarono modi di stringere in pochi la matura deliberazione degli affari; e dal seno del generale consiglio si trassero a sorte o per elezione a voti segreti, altri consigli più istrutti cui spettasse il maturare le proposizioni da farsi; si dettero persino delle regole alla iniziativa degli affari. Finalmente fu pensato ad un magistrato che avesse la rappresentanza del governo, e fu questo il magistrato dei Priori.

Il timore che il potere venisse usurpato, la gelosia dei cittadini tra loro portarono a costituire i magistrati rappresentanti il governo per tanto breve tempo, che difficilmente potevano condurre a fine alcun gran disegno. Ma era stile che nelle consultazioni di Stato i magistrati chiamassero a segreto consiglio (pratica segreta) i cittadini più potenti nella città, e di maggior reputazione per averne il parere. A questo modo la politica degli uomini di senno, e reputati sapienti dirigeva lo Stato con massime un poco più costanti di quelle avrebbe permesso la troppo frequente variazione dei magistrati. Ne veniva però da ciò che i Priori che avrebbero dovuto essere i ministri responsabili dello Stato, governavano più di nome che di fatti perchè la direzione del governo veniva dagli uomini che chiamavano nelle pratiche. Sicchè quando alcun cittadino ambì il civile principato o alcuna setta volle esclusivamente dominare, non si curò di togliere i magistrati repubblicani, contentandosi di regolare le cose in modo che il potere legale venisse in mano dei loro confidenti e devoti, i quali dipendevano dal loro volere e consiglio. [1]

---

[1] Il Botta nella sua *Storia d'Italia dal 1789 al 1814* si mostra favorevole agli antichi ordinamenti politici d'Italia, e giudica severamente il governo rappresentativo. Frattanto sulla Costituzione data da Ferdinando di Napoli, siccome erasi manifestata inefficace, così si esprime: « Del resto, anche qui si vede il vizio dello aver commesso in quest'Europa ciarliera ed ambiziosa la potestà popolare, cioè la potestà che debbe servire di moderatrice al governo e di guarentigia al popolo, ad assemblee numerose. Nella natura attuale degli Europei, questo è un pessimo rimedio; nè so quello che diventerebbe l'Inghilterra stessa, se non avesse i borghi compri; per un vizio enorme solamente, cioè per questi borghi ella vive. L'antica sapienza

Digitized by Google

Nei tempi moderni e presso le due nazioni in cui il regime costituzionale ebbe il suo maggiore svolgimento, l'accennata divisione fu riconosciuta e sempre accettata nei momenti di maggiore libertà politica. E per vero la Costituente francese stabilì all'art. 16 della prima *Dichiarazione dei diritti dell'uomo*, il principio della separazione dei poteri formulato nei seguenti termini: Ogni società, nella

---

italiana seppe trovare migliori rimedi, e se quello, che nelle costituzioni degl'Italiani antichi, ed anche in qualcheduno dei moderni, era solamente un principio non ordinato o male ordinato, con buoni statuti si ordinasse, il che sarebbe non che difficile agevole, sarebbero sicuri la libertà e l'impero. » Il Gioberti in nota all'*Introduzione allo studio della Filosofia* alle osservazioni del Botta così risponde: « Carlo Botta nella sua ultima Storia crede che il governo rappresentativo non sia applicabile all'Italia, perchè fra le altre cose, i parlamenti e gli aranci sono incompatibili. Le altre ragioni che allega non sono mica più forti; onde sarebbe uno scioperio di tempo il confutarle, come pure l'esaminare quel suo tribunale *di pochi individui, forse tre, nè più di cinque o sette*, che egli stima essere una sufficiente guardia della libertà delle nazioni. Tutto questo ragionamento è così debole, che fa increscere bonariamente dell'autore, e si vorrebbe poter cancellare, a onore di un uomo benemerito, per la sua facondia della comune patria. Basta il dare un'occhiata alle nostre istorie, per chiarirsi che i parlamenti sono tanto antichi, e forse più antichi degli aranci; che se giusta la dottrina di Aristotele (*Rethor.*, II, 9) l'antico si accosta al naturale, non v'ha alcun paese, in cui il governo popolare (differentissimo dal plebeo), sia più naturale, che nella nostra penisola. Imperocchè non si può risalire così addietro nelle memorie, che questa non si trovi piena di stati liberi, e di assemblee civili; anzi se eccettui i tre ultimi secoli (dappoichè conquistatori, prima Carlo quinto e poscia Napoleone, spensero spietatamente le ultime faville della libertà italica) si può dire che il reggimento libero fu perpetuo in casa nostra, e che in ogni condizione di tempo gl'Italiani furono principi. Se poi si parla del governo rappresentativo in particolare, si vede che esso, non che potersi tenere per estraneo all'Italia, vi fiorì sotto varie forme, come in tutto il rimanente di Europa, per lo spazio di più secoli. Imperocchè coloro che credono questa forma di civiltà essere un trovato inglese o germanico errano di gran lunga; laddove il vero si è, che essa è tanto inglese quanto siciliana o spagnuola, e che nacque spontaneamente e quasi simultaneamente nelle varie provincie d'Europa, come prima la società cattolica, ammansata la ferocia de' barbari, potè ordinare un nuovo vivere civile, e imprimere in esso la sua propria forma.... »

Digitized by Google

quale la garanzia dei diritti non è assicurata, nè la divisione dei poteri determinata, non ha Costituzione.

Noi conosciamo quale opera demolitrice si assunse la Convenzione, la quale dopo avere soppresso la monarchia ed il re soppresse pure ciò che restava di giustizia e di libertà. Abolite tutte le garanzie offerte ai cittadini dalla Costituente con la Costituzione del 24 Giugno 1793 organizzò il potere legislativo, esecutivo e giudiziario in modo che erano la negazione del gran principio della divisione del potere.

I deputati dovevano essere eletti solamente per un anno, valeva quanto dire che l'assemblea trovavasi esposta alla discrezione dei capricci della folla; il corpo legislativo non doveva fare che semplici decreti i quali poi erano sottoposti alla ratifica almeno tacita del popolo. Il potere esecutivo amministrato da un comitato che il Corpo legislativo componeva sopra una lista proposta dalle assemblee inferiori, era ad esso assolutamente dipendente; la giustizia tanto civile quanto criminale, affidata ad un giurì che si rinnovava ogni anno.

La Costituzione dell'anno III pone di nuovo in vigore l'accennato principio che poi non rispettato, fu rivendicato dal Senato del primo impero, ma disconosciuto sotto la Restaurazione. Nel 1848 venne di nuovo rivendicato e sancito nella Costituzione del medesimo anno e mantenuto in tutte le successive. All'articolo 19 della Costituzione del 1848 vi si legge: « la separazione dai poteri è la prima condizione di un governo libero. »

Mantenuto nelle Costituzioni posteriori, è stato avvalorato da garanzie che lo rendono efficace e rispettato. Nel Codice penale francese troviamo queste singole disposizioni: « Art. 127. Saranno colpevoli di crimine e puniti di degradazione civica, i giudici, i procuratori generali ed imperiali, o loro sostituti, gli ufficiali di polizia, che si saranno immischiati nell'esercizio del potere legislativo, sia nell'impedire o nel sospendere l'esecuzione di una o più leggi, sia nel deliberare sul punto di sapere se le leggi saranno pubblicate od eseguite. » Uguale pena è sancita per i prefetti che si saranno immischiati nell'esercizio del potere legislativo o giudiziario.

Digitized by Google

In Inghilterra con l'Atto dei diritti del 1689[1] fu in modo normale stabilita la divisione del potere legislativo dall'esecutivo, della legge dall'ordinanza, spettando quello al Parlamento, questa al re, infine poi con l'Atto di assestamento del 1701[2] fu separato il giudiziario dagli altri due, distinzione però da lungo tempo praticata, poichè, come bene osserva il Cardon,[3] la legge scritta non ha mai creato nulla, ma ha sempre adempiuto al suo ufficio proprio di confermare i fatti stabiliti e di sancire i diritti esistenti. Avvertasi però che ivi non prevalse mai il concetto del Montesquieu, che concepì un'assoluta e recisa separazione di poteri in modo da risultarne un'indipendenza reciproca e senza limiti, ma anzi quivi furono coordinati fra loro e costituiti in modo da formare una unità di Governo indivisibile, mentre però ciascuno opera nella propria sfera attribuitagli.

Ed ora venendo all'esame speciale dell'articolo 3 dobbiamo avvertire che nel suo laconismo ha un'importanza storica e politica maggiore di quanto possa apparire, poichè accenna ad una grande vittoria delle aspirazioni democratiche, ossia al diritto di rendere partecipe al governo della *publica res* il popolo per mezzo dei suoi rappresentanti, chiamati a formare la legge col capo supremo dello Stato. Questa facoltà contrastata dalle oligarchie, avvalorata dagli scrittori di parti popolari, forma il substrato delle grandi lotte che poi furono inizio ad una maggiore affermazione dei diritti del popolo. La concessione della Magna Charta per opera di Giovanni Senza

---

[1] *Bill of Rights.* — 1. Vil et Mar.

« . . . . . the Lord Spiritual and temporal, and Commons. . . . . do in the first place. . . . for the vindicating and asserting their ancient rights and liberties, declare:

1. — That the pretended power of suspending of laws, or the execution of laws, by regal authority, vithout consent of parlament is illegal.

2. — That the pretended power of dispensing with laws, or the execution of laws by regal authority. . . . is illegal. »

[2] *Act of Settlement,* 12 et 13 Will. III. — « . . . . Judges' Commission be made *quamdiu se bene gesserint,* and their salaries ascertained and established; but upon Adress of both Houses of Parliament it may be lawful to remove them. »

[3] Cardon Raffaele. *Del Governo nella monarchia costituzionale.*

Digitized by Google

Terra, la convocazione della Dieta generale chiamata da Federico Imperatore in Foggia nel 1240, la convocazione dei tre Stati di Francia coi rappresentanti della città nel 1302 fatta da Filippo il Bello, la riunione di Versailles al 5 Maggio 1789 sono le prime feconde manifestazioni di quell'ampio svolgimento politico democratico che doveva regolare il moderno reggimento degli Stati.

In oggi però si fa questione se debba appartenere al capo dello Stato la pienezza del potere legislativo, mentre nell'antichità e nel medio-evo non fu questo mai messo in dubbio. Col nuovo concetto prevalso nella scienza del diritto costituzionale, che considera lo Stato come un complesso formato di organi destinati a singole e speciali funzioni, a vicenda cooperanti ad un unico fine, è naturale che il capo supremo dello Stato debba avere lo stesso posto che spetta al capo nel corpo, cioè il supremo e decidente. Il diritto pubblico inglese sanziona altamente questo principio, e di fatti nell'antico *Modus tenendi parliamentum* vi troviamo l'antico proverbio: *Rex est caput, principium, et finis parliamenti*[1] e come abbiamo già veduto dalla *Legislazione comparata*[2] la maggior parte delle costituzioni moderne, le quali poggiano sul sistema della monarchia costituzionale ascrivono il potere legislativo al Re ed alle due Camere. Nei governi repubblicani al contrario, ove l'istrinsecazione del sommo potere dello Stato è rappresentata nell'assemblea sovrana, e sia anche per la naturale diffidenza verso il potere esecutivo che possa rendersi troppo potente, il potere legislativo appartiene esclusivamente alle grandi assemblee rappresentative. Però anche ivi al governo è lasciata un'importante influenza sulla legislazione, più sotto la forma d'iniziativa nella Svizzera, più mediante il voto nell'America del Nord, benchè questo pure sia praticato nella Svizzera. Così ad es.: la *Costituzione Federale* dell'America del Nord all'Art. 1, dispone: « Il comune potere legislativo deve essere affidato a un congresso degli Stati Uniti, il quale sarà composto da un Senato e da una Camera di

[1] Ved. in Blackstone I, *Mod. ten. parl.* cap. 12.
[2] Ved. a pag. 1.

Digitized by Google

rappresentanti. » « Art. 7. Ogni bill deve essere presentato al Presidente degli Stati Uniti, prima che ottenga forza di legge. » Così pure nelle Costituzioni degli Stati particolari del Nord. Nella Svizzera p. es. (Costituzione di Zurigo, §§ 28 e 51) la potestà legislativa la esercitano d'ordinario esclusivamente i grandi consigli ma i governi per regola rigettano od approvano le leggi. La Costituzione dell'Impero tedesco del 1848 § 100 aveva concesso all'Imperatore « solo un limitato diritto di approvazione » ed era perciò venuta senza dubbio in contraddizione al principio della monarchia.

L'opera del potere legislativo, formato dal Re e dalle Camere, si estrinseca in tre stadi differenti, che sono la *proposizione*, la *deliberazione*, e la *sanzione*. La proposizione delle leggi appartiene, secondo lo Statuto nostro, a ciascuno dei tre rami del potere legislativo, ossia al Re, al Senato, ed alla Camera dei Deputati. La sanzione è ancora un atto del potere legislativo e vale a rendere perfetta la legge. Essa consiste nell'approvazione definitiva data dal Re al progetto di legge votato dalle due Camere, ed attestato dalla firma del Re e del Ministro proponente, nonchè dal visto del Guardasigilli che vi appone il sigillo dello Stato. La deliberazione appartiene al Senato ed alla Camera dei Deputati.

Dall'indole di queste singole attribuzioni appare manifesta l'inesattezza dell'articolo che commentiamo, sia pel concetto che vuole esprimere come per la realtà delle cose. La Corona, secondo il nostro diritto pubblico, non concorre veramente in eguale proporzione ad esercitare il potere legislativo; ma sta quasi al disopra del potere legislativo, con una specie di diritto di *veto*. Le sole attribuzioni legislative del Re sono la sanzione e la iniziativa delle leggi. La piena facoltà di sanzione gli viene nella pratica, limitata dal voto del Parlamento, contro il quale non oserebbesi opporre il *veto* del Capo dello Stato, senza incorrere nel pericolo di una rivoluzione. Indipendentemente da ciò troviamo vana simile facoltà e che non può a rigor di termini chiamarsi *attribuzione legislativa*, perchè sanzionare una legge non vuol dire formarla, ma bensì rivestirla d'un voto che nella pratica costituzionale non può mancarle.

Digitized by Google

La proposizione delle leggi è pur essa una facoltà legislativa attribuita al Re dall'art. 10 dello Statuto, ma resa inefficace sia dall'art. 17 dello Statuto medesimo che dichiara la responsabilità dei ministri, sia dalla consuetudine costituzionale che rende i ministri i veri e propri iniziatori e redattori delle leggi: e ciò anche per la ragione che la Corona, istituto giuridico, impersonale (sacro ed inviolabile) non può scendere nelle lotte di partiti e di principii, quali sono sovente le discussioni legislative.[1]

Il Casanova[2] opina che proporre le leggi significhi null'altro se non che al Re può appartenere il pensiero fondamentale della legge senza che perciò la redazione della legge esca dalle attribuzioni del Ministero. Questa sarebbe, a dir vero, una interpretazione molto forzata, e se vuolsi anche contraria alla lettera dell'art. 3 dello Statuto; sarebbe forse più esatto e logico il dire che il Re redige e propone egli le leggi, ma che le esigenze costituzionali ne accordano la responsabilità e per conseguenza la iniziativa ai ministri.

Meglio vedremo dall'esame dei successivi articoli il funzionamento delle singole attribuzioni del potere legislativo.

---

[1] Ved. Gallini Carlo, *Lo Statuto del Regno, annotato,* nella *Raccolta di leggi speciali*, di Pacifici-Mazzoni.

[2] *Del Diritto costituzionale.*

Digitized by Google

APPENDICE.

—

LEGISLAZIONE.

a) EUGENIO

Principe di Savoia-Carignano, Luogotenente Generale di S. M. ne' Regii Stati in assenza della M. S.

Nella suprema necessità di provvedere instantaneamente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci;

Il Senato e la Camera hanno adottato;

Noi in virtù dell'autorità che ci è delegata;

Abbiamo determinato e determiniamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO

Il Governo del Re è investito durante l'attuale guerra della indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi e potrà quindi per semplici Decreti Reali e sotto la responsabilità ministeriale, salve le instituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria, e delle nostre instituzioni.

I Ministri Segretari di Stato sono incaricati caduno, nella parte che lo riguarda, dell'esecuzione della presente legge che sarà pubblicata ed inserita negli Atti del Governo.

Torino, addì due Agosto milleottocento quarantotto.

EUGENIO DI SAVOIA.

V. GIOIA.
V. VINCENZO RICCI.
V. GAZZELLI, *pel Controllore Generale.*

---

b) CARLO ALBERTO

per la grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia, di Genova ecc., ecc., Principe di Piemonte ecc., ecc., ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno adottato;

Digitized by Google

Noi abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO.

Li poteri straordinarii attribuiti al Governo del Re dalla Legge del 2 Agosto 1848, hanno cessato d'essere in vigore dal 17 Ottobre ultimo scorso.

Li Nostri Ministri Segretarii di Stato sono, per quanto a caduno concerne, incaricati dell'esecuzione della presente Legge, che munita del sigillo dello Stato sarà pubblicata, ed inserita nella Raccolta degli Atti del Governo.

Torino, addì sedici Dicembre milleottocento quarantotto.

CARLO ALBERTO.

V. RATTAZZI.
V. VINCENZO RICCI.
V. COLLA.

RICCARDO SINEO.

---

c) VITTORIO EMANUELE

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova ecc., ecc., Principe di Piemonte ecc., ecc., ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

In caso di guerra coll'Impero d'Austria, e durante la medesima, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici Decreti Reali tutti gli atti necessari alla difesa della Patria e delle nostre Istituzioni.

ART. 2.

Rimanendo intangibili le Istituzioni costituzionali, il Governo del Re avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia in-

Digitized by Google

serta nella Raccolta degli Atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Torino, 25 Aprile 1859.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)
V. il Guardasigilli
DE FORESTA.

C. CAVOUR.

---

d) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d' Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato:

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

Sono approvate ed avranno vigore in tutto il Regno le seguenti leggi:

Legge sull' amministrazione comunale e provinciale che costituisce l' allegato *A*.

Legge sulla Sicurezza pubblica, che costituisce l' allegato *B*.

Legge sulla Sanità pubblica, che costituisce l' allegato *C*.

Legge sull' istituzione del Consiglio di Stato, che costituisce l' allegato *D*.

Legge sul Contenzioso amministrativo, che costituisce l' allegato *E*.

Legge sulle opere pubbliche, che costituisce l' allegato *F*.

ART. 2.

È data facoltà al Governo d' introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle Provincie e dei Circondari quei mutamenti che sono dettati da evidenti necessità, uditi i pareri dei Consigli Provinciali e dei Consigli Comunali specialmente interessati, nonchè il parere del Consiglio di Stato, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese.

ART. 3.

I poteri eccezionali accordati col precedente articolo cessano coll' esecuzione loro data mediante la pubblicazione del relativo Decreto Reale, e in ogni caso con tutto l' anno 1865.

Collo stesso Decreto Reale sarà pubblicata la tabella delle circoscrizioni amministrative del Regno.

Digitized by Google

ART. 4.

Il Capoluogo della Provincia di Noto è restituito alla città di Siracusa dalla quale assumerà il nome la Provincia stessa.

La città di Noto ritorna Capoluogo di Circondario.

ART. 5.

Il Governo del Re è autorizzato a dare i provvedimenti occorrenti per l' esecuzione del precedente articolo.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d' Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Firenze, addì 28 Marzo 1868.

VITTORIO EMANUELE.

G. LANZA.
S. JACINI.

---

e) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per la volontà della Nazione Re d' Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare:

1°. Il Codice civile presentato al Senato del Regno nelle tornate del 15 Luglio e 26 Novembre 1865, con le modificazioni accordate tra la Commissione del Senato ed il Ministro Guardasigilli.

2°. Il Codice di procedura civile presentato al Senato del Regno nella tornata del 26 novembre 1865.

3°. Il Codice di commercio Albertino del 30 Dicembre 1842 con le modificazioni derivanti dalla legge del 13 Aprile 1853 sulle lettere di cambio ed i biglietti all' ordine, e dalla legge dell' 8 Agosto 1854 sui mediatori e sensali di commercio, soppressi gli articoli 5, 8, 663 e 685 dello stesso Codice e con l' aggiunta degli articoli 189 a 194 delle leggi di eccezioni per gli affari di commercio delle Due Sicilie relativi agli ordini in durata.

4°. Il Codice della marina mercantile, che costituisce l'allegato *A*.

Digitized by Google

5°. La legge per l'estensione alle provincie toscane del Codice di procedura penale, che costituisce l'allegato *B*.

6°. La legge per l'estensione alle provincie toscane dell'Ordinamento giudiziario del 13 Novembre 1859, e della legge sugli stipendi della Magistratura del 20 dello stesso mese, che costituisce l'allegato *C*.

7°. La legge per alcune modificazioni all'organico giudiziario del Regno, che costituisce l'allegato *D*.

8°. La legge per alcune modificazioni al Codice penale circa la competenza in materia penale di Giudici di Mandamento e dei Tribunali di Circondario, che costituisce l'allegato *E*.

9°. La legge circa l'espropriazione per causa di pubblica utilità, che costituisce l'allegato *F*.

10°. La legge per la proprietà letteraria ed artistica, che costituisce l'allegato *G*.

ART. 2.

Il Governo del Re avrà facoltà d'introdurre nei Codici e nelle leggi indicate nell'articolo precedente le modificazioni necessarie per coordinare in ciascuna materia particolari disposizioni, sì nella sostanza che nella forma, col sistema e coi principii direttivi adottati senza alterarli, nonchè per coordinare tali codici e leggi fra loro con altre leggi dello Stato.

Avrà pure facoltà di fare con Decreto Reale le disposizioni transitorie e quelle altre che siano necessarie per la completa attuazione delle leggi medesime.

ART. 3.

I Codici civili e di procedura civile andranno in osservanza il 1° Gennaio 1866, e tra la pubblicazione di detti Codici e la loro esecuzione, dovrà correre uno spazio di tempo non minore di mesi cinque.

Con Reale Decreto sarà stabilita l'epoca nella quale andranno in vigore le altre leggi indicate nell'art. 1.

ART. 4.

Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare con Decreto Reale una novella circoscrizione giudiziaria del Regno, uditi i Consigli provinciali, ed una Commissione centrale che sarà nominata dal Ministro della Giustizia.

Nel provvedere alla nuova circoscrizione giudiziaria sarà tenuto conto del numero degli affari che spedisce ciascuna Corte, Tribunale, e Giudicatura, della popolazione sulla quale si esercita la loro giurisdi-

Digitized by Google

zione, nonchè di quella della città di loro residenza, della maggiore o minore distanza tra le sedi giudiziarie, facilità di mezzi stradali di comunicazione, delle condizioni topografiche, e di altrettali criteri.

Sarà pure determinato con Decreto Reale il numero dei funzionarii ed ufficiali che dovranno essere addetti alle Corti, ai Tribunali, ed alle Giudicature, e saranno nello stesso modo approvate le necessarie disposizioni transitorie.

ART. 5.

Con l'attuazione dei nuovi Codici civili e di procedura civile, rimarrà soppresso il Tribunale di terza istanza di Milano.

La Corte di Cassazione trasferita a Torino colla legge 18 Dicembre 1866, n. 2050, estenderà la sua giurisprudenza alle Provincie di Lombardia anche nelle materie civili.

Con Decreto Reale sarà designato il tempo in cui dovranno cessare le funzioni del Tribunale di tèrza istanza di Milano, avuto riguardo al metodo di procedura civile ora vigente in Lombardia.

Nulla è innovato quanto al numero dei componenti della Corte di Cassazione di Firenze.

ART. 6.

Il Governo del Re presenterà nella prossima sessione parlamentare quelle modificazioni che stimerà d'introdurre ed eseguire in ordine alle tariffe vigenti dei diritti giudiziarii, che saranno richieste dalle disposizioni e dall'attuazione delle leggi indicate nell'art. 1.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino, addì 2 Aprile 1865.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)
V. il Guardasigilli
VACCA.

G. VACCA.

Nota. — Le leggi costituenti gli allegati *A*, *B*, *C*, *D*, *E*, *F*, *G*, saranno pubblicate con Decreto Reale ed inserte nella raccolta ufficiale delle leggi, fattane la coordinazione a termini dell'articolo 2 della presente legge.

Digitized by Google

GIURISPRUDENZA.

Leggi. — I principii consacrati dallo Statuto del Regno servono bensì di norma e di guida al potere legislativo per riformare le istituzioni e conformare le nuovi leggi allo spirito del patto fondamentale su cui si regge lo Stato, ma non possono dare agli uffizi esecutivi ed ai privati la facoltà di giudicare e di ritenere abrogate e annullate di diritto e senza l'intervento del potere legislativo le leggi ed i regolamenti tuttora applicati. — Consiglio di Stato, 2 Maggio 1864. Quesito del Ministero delle finanze.

Lo Statuto ha efficacia abrogativa anteriore che sia contraria alle sue disposizioni. — Tribunale civile di Reggio-Calabria, 1 Luglio 1873.

È proprio della legge generale di abrogare quelle anteriori ancorchè la deroga non sia espressa, tanto generali quanto speciali, a meno che non si abbiano argomenti convincenti di una contraria volontà del legislatore. — Consiglio di Stato, 12 Febbraio 1864.

La disposizione dello Statuto, per la quale tutti i cittadini, qualunque sia il loro titolo o grado, sono uguali dinanzi alla legge, non importa già che un'unica legge debba regolare i rapporti indistintamente di tutti i cittadini, ma solo che il cittadino è soggetto alla legge generale o speciale che lo riguarda, qualunque sia il suo titolo o grado. — Corte di Cassazione di Torino, 7 Settembre 1871. — Municipio di Montelparo contro Feliciani.

Le leggi che possano ravvisarsi meno conformi allo spirito dello Statuto, non sono a ritenersi per ciò solo abolite di pien diritto, senza che ne venga per nuova legge dichiarata l'abrogazione. — Parere del Consiglio di Stato, 27 Settembre 1862.

Se nello interpretare le leggi fatte dai Parlamenti deve farsi uso con molte cautele delle dichiarazioni e dei motivi espressi nelle relazioni e nei discorsi degli oratori, e sia savio precetto di ermeneutica giuridica di considerare in se stesso il senso delle disposizioni legislative ed in connessione colla natura del soggetto al quale si riferiscono, nondimeno i motivi e le dichiarazioni suddette possono utilmente consul-

Digitized by Google

tarsi, specialmente quando provengono dagli iniziatori stessi delle leggi, dalle relazioni delle due Camere, quando sono tra loro concordi e non contradette da altre manifestazioni parlamentari. — Parere del Consiglio di Stato, 25 Marzo 1871.

Parlamento. — Il Parlamento non può subdelegare al potere esecutivo le sue attribuzioni se non in caso di suprema necessità. — Un mandato esorbitante non si può presumere. — Casale, 26 Giugno 1858.

Potere legislativo. — Il potere legislativo se può con apposite leggi provvedere ai futuri diritti dei cittadini non potrebbe però senza invadere le attribuzioni del potere giudiziario, farsi giudice delle questioni che insorgono fra privati, ovvero fra i privati ed il Governo.

Il potere legislativo stanziando nel bilancio una data somma per un dato titolo, fa un mero atto di amministrazione interna, il quale non pregiudica punto al diritto che altri potesse avere per questo titolo ad una somma maggiore. — Milano, 22 Aprile 1863.

Digitized by Google

ATTI PARLAMENTARI

Camera dei Deputati.

Presentazione, discussione ed adozione del progetto di Legge dei deputati Ferraris, Boncompagni e Galvagno, *per accordare poteri straordinari al Governo del Re, durante la guerra del 1848.*

. . . . . .

Il **Presidente** dà lettura di un progetto di legge discusso in private conferenze e presentato dai deputati Ferraris, Boncompagni e Galvagno del seguente tenore:

« Il re riunendo in sè tutti i poteri esecutivi, potrà per semplici decreti reali, salve le istituzioni costituzionali, fare tutti quegli atti governativi e legislativi che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni.

» Questa facoltà durerà finchè non saranno cessate le attuali circostanze. »

A questa proposizione il deputato Brofferio presenta un preambolo così concepito:

« Nella suprema necessità di procedere istantaneamente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci, la Camera dei Deputati commossa dal flagrante pericolo della patria convenne nella seguente deliberazione. »

I deputati Buffa, Lanza, Cornero figlio, Barbaroux e Pescatore propongono alla prima un emendamento nei termini che seguono:

« Il Parlamento è prorogato per tre mesi nel quale intervallo il governo del re ec. ec., » (*come nella medesima*).

E il deputato Sineo altro ne presenta così formulato:

« Il Parlamento è prorogato durante venti giorni, ed in questo intervallo è concessa al regio governo tutta l'autorità necessaria per salvare la patria. »

Mi pare che fra i varii emendamenti quello del Deputato Sineo debba avere la priorità; il medesimo ha la parola per svilupparlo.

Digitized by Google

Sineo. Dirò poche parole, giacchè non ripeterò quello che ho già detto nella riunione generale degli uffizi. In poche parole cercherò di giustificare i termini del mio emendamento.

Io credo che nella grave circostanza in cui siamo, è necessario che il Re, ed il Re non responsabile, e il suo governo abbiano tutte le autorità che possano concorrere a rendere più facilmente salva e sicura la patria. Io concorro coi sentimenti che partono dal fondo del cuore dei miei colleghi; io credo che questa proposta resti naturalmente limitata dai termini della sua necessità. Noi rappresentanti del popolo non possiamo rinunciare al potere che ci è conferito: quel potere che lo Statuto dava al popolo e di cui il popolo ci affidava l'esercizio; non possiamo rinunciare neanco all'esercizio di esso, salvo nei limiti della necessità, per quanto la salute della patria lo domanda.

Noi certamente possiamo nel miglior modo interpretare la volontà dei nostri committenti, sospendiamo, abdichiamo, se è necessario il potere nostro che è quello del popolo; ma solo, ripeto, nei limiti della necessità; e per ciò io vorrei che fosse formulata la proposta in questo modo, che il governo abbia tutte le facoltà necessarie e tutto quello che è richiesto dalle presenti circostanze della patria.

Boncompagni. Domando la parola contro l'emendamento proposto dall'avv. Sineo.

Questo emendamento procede da sollecitudine per la libertà sancita nello Statuto, ed io non posso che commendare questo pensiero, non posso che associarmivi intieramente, ma è ella necessaria questa riserva per le guarentigie della nostra libertà? È ella conciliabile con quella forza che noi vogliamo dare al governo?

Io non lo credo.

In primo luogo parmi che la proposizione formulata come la propone l'avvocato Sineo possa condurre più in là di quella proposta, parmi che dicendo, senza definire il potere legislativo ed esecutivo che si conferisce al governo tutto quel potere che la necessità gli attribuisce gli si dà un'azione assai più larga che non è nella nostra proposizione.

Infatti ho già avuto l'onore di spiegare alla Camera che accennando a potere legislativo e potere esecutivo era interamente salvo tutto ciò che concerne il potere giudiziario, il quale tanto nelle monarchie costituzionali quanto nelle assolute, è sempre la suprema guarentigia dei diritti individuali.

Digitized by Google

Infatti la legge formulata nelle parole che si sono proposte dall' avv. Sineo ne circoscriverebbe in questo modo la potestà che si attribuirebbe al governo.

Desidererei inoltre che, per quanto possiamo, nel conferire al governo delle autorità straordinarie, ci allontanassimo il meno che fosse possibile dallo Statuto: ora è uno dei principii sanciti che al re appartenga il potere di prorogare le sessioni del Parlamento, e di sciogliere le sessioni dei Deputati; se la Camera da sè stessa si aggiorna, dal momento in cui accorda una maggiore potestà al re gli toglie quello che gli è attribuito dalla legge fondamentale.

Inoltre io credo che noi provvediamo assai male alle contingenze della patria: noi fissiamo tre mesi, e chi vi dice che in tre mesi non abbiamo a trovarci in tali emergenze, per le quali il governo non abbisogni di maggiori facoltà di quelle che ora gli conferiamo? Che le condizioni del paese non siano tali che non sia ancora pericoloso di ritornare allo stato ordinario?

Del rimanente io credo che noi ci troviamo in contingenze straordinarie, e che coi tempi straordinari, la libertà dei popoli non si voglia difendere nel modo tenuto nei tempi consueti.

Io sono pure quanti altri possa essere, e per abitudini di vita e per intima persuasione tenero della legalità, ma credo che vi ha anche qualche cosa al disopra della legalità, che è quella opera che esercita su tutti gli animi l' opinione pubblica.

Ebbene, o Signori, io credo, che in questi tempi la nostra condizione non sarà salvata dalla clausola che noi faremo mettere nell' attribuire straordinario potere al governo; io confido nel Ministero, e se non confidassi in esso, nè questi, nè altri straordinari poteri io gli darei; non glieli darei per tre mesi, non per un mese, non per una settimana perchè so che un giorno di potere straordinario può pregiudicare la libertà di una nazione; e quando io dico che confido nel governo non è però che non confido più ancora nella opinione pubblica.

Io confido nel governo, e più ancora vi confido oggi che veggo seduto al banco dei ministri il primo che colla sua voce inaugurò il risorgimento italiano, ma più che in lui confido nella potenza della opinione pubblica.

Non temo questo potere straordinario nel governo; lo sa il governo, lo sanno i ministri e più di tutti lo sa il grande scrittore che iniziò il ri-

Digitized by Google

sorgimento dell'Italia, che ora reggerà le cose nostre; so che non deve venire in capo a nessuno che abbiasene ad abusarne; so che altri governi ruppero contro queste difficoltà e perciò di buon grado darò questo pieno potere finchè il bisogno della patria lo esige, senza limitare il tempo, perchè pur troppo non so in qual tempo siano per essere le straordinarie contingenze in cui siamo.

Sineo. Io riconosco col preopinante quanta sia la gravità dei tempi; ne siamo tutti profondamente convinti e profondamente commossi. Riconosco anch'io il rispetto che si deve alla pubblica opinione, che è oramai la regina del mondo; ma in quanto al modo di interrogare questa pubblica opinione, lì sta il pericolo; perchè la pubblica opinione, che si spiega sulla pubblica piazza, non è sempre quella che corrisponde al voto ragionato e sincero del paese (*segni di disapprovazione*).

Se questi segni di disapprovazione venissero dalla piazza, ancor più stretto crederei l'obbligo mio d'insistere nel dichiarare questa verità. Ripeto che la pubblica opinione è la regina del mondo. Ma la pubblica opinione, sinceramente espressa, significa il voto della nazione; il voto della nazione non può essere in miglior modo accertato, salvo che per mezzo dei suoi legittimi rappresentanti, secondo le forme più convenienti alle condizioni dei tempi. Ma non sempre queste forme possono essere in esercizio; ed io riconosco ed il mio emendamento ha provato qual sia il mio avviso; io riconosco che nei tempi in cui siamo, ben più che alle forme si deve aver riguardo alle necessità della patria, e che per provvedervi ci vuole un governo il quale sia libero e sciolto nelle sue azioni, ed è questo potere che siamo tutti d'accordo di volere conciliare nel governo, quale il re lo ha composto.

Io non intendo d'insistere particolarmente sull'adozione del mio emendamento. Io non fo assolutamente che proporre una difficoltà. Questa, secondo me, non consiste nello spirito, nell'opportunità della proposta, bensì nel modo più savio di formularla.

Il preopinante ha creduto che il mio emendamento tendesse ad allargare le prerogative del re e rendere la potestà del governo illimitata; egli per contro vorrebbe dargli soltanto il potere legislativo e l'esecutivo; eccettua il giudiziario. Ma forse che il preopinante non si è giustamente apposto, perchè dal potere legislativo nascono tutte le prerogative del potere giudiziario; cosicchè là dove abbiasi potestà per eseguire, e potestà per fare leggi, si ha ben anche la facoltà di modificare le pre-

Digitized by Google

rogative al potere giudiziario. E credo anzi che se ben ci pensa il preopinante, non potrà negare che non sia necessario che anche alcune forme del potere giudiziario, anche alcune prerogative siano temporariamente sospese in certi tempi (che io spero non sopravverranno). Ma appunto si tratta di dare al governo nei limiti della necessità tutti i mezzi convenienti, e così anche la facoltà di limitare in qualche parte la prerogativa dell' ordine giudiziario. Quindi si dà al governo tutto il potere necessario per salvare la patria; io credo che questa formula esprima veramente lo scopo a cui tendono tutti i nostri pensieri, tutti i nostri sentimenti.

Si è ancor fatta un' obbiezione dal preopinante, ed è quella del tempo; perchè potrebbe occorrere che tre mesi non bastassero per uscire da queste circostanze straordinarie. In tre mesi ai tempi nostri si fanno molte cose. Ma si allarghi pure il termine; non si lasci tuttavia indeterminato, e nel fissare i limiti della concessione si ritengano quelli della necessità. Io credo che in altro modo noi non adempiamo fedelmente al nostro mandato. Se il tempo è indeterminato, se abdichiamo in modo indefinito, cosicchè non si sappia perfettamente quale sia l' epoca, in cui la costituzione debba ripigliare il primitivo suo vigore, allora in verità la cosa mi pare che si avvicini d' assai ad una ristaurazione del potere assoluto, ed io credo, o signori, che il potere costituzionale sia il più forte fra i poteri; abbiamo l' esperienza non lontana che ce lo conferma.

Noi siamo stati tutti concordi nel desiderare la costituzione, perchè gli uni amavano largamente la libertà, gli altri forse più specialmente l' ordine; ma la libertà e l' ordine che fanno la forza del governo si trovano in una buona costituzione; ed allorchè questa è sospesa per un tempo indeterminato, è da temere che si rinnovino gl' inconvenienti di una monarchia pura, che diventi vaga, incerta l' espressione della pubblica opinione, che essa si proclami in piazza, cioè con quelle forme di rappresentanza, delle quali talvolta abbiamo conosciuto il pericolo.

Egli è perciò che inoltrai il mio emendamento e desidererei che ad ogni modo la proposta fosse formulata in guisa che la libertà sia salva, e che siano sicuri di ripigliarne il libero esercizio quando le circostanze ce lo permetteranno.

Boncompagni. Il deputato Sineo nel rispondere alle mie parole

Digitized by Google

credette forse che allorquando io accennava alla potenza della pubblica opinione, la quale supera quella delle istituzioni, io accennassi alle dimostrazioni tumultuarie delle opinioni della pubblica piazza.

Signori, questo non fu il mio pensiero, io credo che la potenza della pubblica opinione si manifesti soltanto all'Assemblea legislativa, non credo poi convenga andarla a cercare nei tumulti della pubblica piazza; la forza della pubblica opinione si sente nella coscienza di ognuno, ed è una potenza alla quale nessuno si sottrae impunemente.

Si è detto dal preopinante che conferendo al Governo il potere legislativo ed esecutivo, implicitamente si veniva anche a concentrare il potere giudiziario; ma, o signori, tutti quelli che conoscono il diritto sapranno che altro è il potere giudiziario, altro è il potere legislativo e l'esecutivo.

Qui io non mi tratterrò in discussioni concernenti definizioni che sono famigliari a tutti quelli che hanno fatto qualche studio di diritto; ma tutti sanno pure che allorquando si procede ad un giudizio, allorquando il Governo vuole procedere irregolarmente in altra forma che non è prescritta dalla legge, egli potrebbe urtare.

Inoltre si è detto nel progetto da noi proposto che erano salve le istituzioni costituzionali, cioè appunto lo Statuto; dunque nel dare questo mandato di fiducia al Governo, noi gl'imponiamo implicitamente la condizione che osservi senza distogliere chicchessia dai suoi usi ordinari; si è detto anche che si conferiva il potere per un tempo determinato, il preopinante propone che si diano questi poteri per tre mesi; ma non era meglio dire, per tutto il tempo che richiederà la necessità della patria? io dissi finchè duri la guerra si vuol provvedere a due cose, finchè dura la guerra si vuol provvedere conferendo al Governo, a dargli i mezzi di mantenere l'ordine interno; questo mandato gli è dato per il tempo, in cui può durare la guerra, e le straordinarie facoltà che si conferiscono al Governo terminano con essa; io non so quando sia per terminare lo stato straordinario degli animi sì dell'interno che dell'esterno, quindi possono essere necessarie le facoltà del Governo, perciò credo di non votar troppo, votando che il Governo concentri in sè il potere esecutivo e legislativo finchè dura la guerra.

Molte voci. La chiusura! La chiusura!

Balbo. Secondo l'osservazione del deputato Boncompagni, tutti gli emendamenti, che portano la prorogazione della Camera, sono un'usur-

Digitized by Google

pazione al potere esecutivo. Dunque a me pare che la Camera non possa deliberare su tutti questi emendamenti.

Il deputato Sineo ha detto, che niun motivo d'importanza premente, v'era pel suo emendamento; dunque se il deputato Sineo lo proponesse in altro modo, allora potrebbe essere votato. Ma oltre a quello del deputato Sineo vi sono due altri emendamenti. Mi pare che questi sarebbero scartati dalla questione preliminare, se la Camera intenda rispettare quella, che è diritto del potere esecutivo, che è di prorogare la Camera.

Sineo. Io dichiaro che riconosco l'opportunità dell'osservazione in cui concordansi gli onorevoli Boncompagni e Balbo.

Io correggerei l'emendamento, dicendo: venendo il Parlamento prorogato per tre mesi, è conceduta in questo intervallo al governo tutta l'autorità necessaria per salvare la patria.

Così se il Re crede di prorogare il Parlamento, noi gli diamo la facoltà di cui può abbisognare.

Presidente. A fronte di questa modificazione il signor conte Balbo insiste?

Balbo. È tolta la mia difficoltà interamente.

Voci. La chiusura, la chiusura.

(È adottata).

Il Presidente mette ai voti l'emendamento Sineo.

(Non è adottato).

Mette in campo l'emendamento dei Deputati Buffa, Lanza, Cornero figlio, Barbaroux e Pescatore.

Buffa. Vorrebbe che si trattasse prima ed a modo preliminare la questione fondamentale che forma l'unico argomento di dissenso fra i deputati: se cioè alla dittatura che si tratta di conferire al governo del Re si prestabilirà un termine fisso o no, rimandando in secondo luogo la questione del termine a fissarsi.

Michelini G. B. Fa osservare, che non si vota in massima; può concretare la sua idea.

Lanza. Io proporrei che sia prorogato per mesi sei.

Pescatore. Si è opposto, che la Camera non può votare in massima: io dico se la Camera crede che sia conveniente questa decisione, allora ne prescinderemo; se poi la Camera non crede di potere prescindere da questo riguardo dei poteri, e credo inutile di occuparsi della questione

Digitized by Google

essenziale che consiste in vedere se convenga investire per un tempo illimitato il governo del Re di un potere opposto ai principii costituzionali, allora riteniamo l' emendamento.

Pinelli. L' opposizione che si fa all' emendamento proposto dal signor Lanza, Buffa ed altri deputati in quanto al votare intorno ad un principio, non sopra di ciò che è concepito precisamente nel termine di quello che ha presentato il deputato Sineo col quale la Camera prorogava sè stessa, e in conseguenza investiva della prerogativa del potere esecutivo....

Voci. No! no! (*interruzione*).

Pinelli. Del resto, se dai deputati che hanno proposto questi emendamenti si voglia soltanto portare la questione in riguardo al limite di questo termine, allora potranno fare un sotto emendamento a quello che si è proposto. E siccome l' emendamento Ferraris accetterebbe una divisione, quella cioè del provvedimento che si fa al governo esecutivo e legislativo, e quella del tempo per cui si potrebbe questo potere esercitare, allora, dico, l' emendamento verrebbe ad una seconda parte e non potrebbe essere proposto.

Pescatore. Noi proporremo un sotto-emendamento alla proposizione Ferraris, il quale consiste in dire, che il potere straordinario, di cui è investito il governo del re, non possa eccedere un termine, un maximum.

La Camera quest' oggi deve decidere in buona fede.

Il Presidente legge il sotto-emendamento dei deputati Buffa, Lanza, Cornero figlio e Barbaroux, dove il termine è prolungato a mesi sei.

Pinelli dichiara non potersi ammettere l' emendamento suddetto per le ragioni stesse che militano contro l' emendamento Sineo, che cioè s' invadono, ammettendolo, le prerogative reali.

Buffa, a nome anche degli altri proponenti si riserva di ripresentarlo dopo la votazione della proposizione Ferraris, non che del preambolo Brofferio.

Il Presidente legge quindi il preambolo Brofferio.

Pinelli. Ho domandato la parola per una sola rettificazione; mi pare che si dovrebbe dire *il Parlamento* e non *la Camera.*

Balbo. Io concorro nell' opinione del signor deputato Pinelli, il quale mi pare che volesse anche fare la medesima osservazione, cioè che la Camera non prende *deliberazioni* e non fa leggi, dicendo: prendo que-

Digitized by Google

ste deliberazioni; credo che non sia neppure bisogno di dire *il Parlamento*. La legge si fa senza mettere intestazione. Il Re la metta poi secondo il solito. Mi pare che si dovrebbe togliere l'ultima frase dalla proposizione, che fece il deputato Brofferio.

Cadorna, propone che dopo la sanzione del Senato si dica *le Camere* in luogo di *la Camera*.

Brofferio. Quello che ora fa la Camera, non è che un progetto di legge; imperocchè questo progetto di legge non avrà forza se non quando sarà sancito dal Senato e dalla potestà reale. Pare adunque a me che possa stare il preambolo. Quando poi questo progetto di legge sarà diventato legge allora il potere esecutivo, pubblicandolo gli darà quella forma che vorrà, per l'intestazione; ma intanto si sappia che la Camera convenne in questa deliberazione per quella considerazione.

Vesme. Mi pare che si otterrebbe lo stesso scopo aggiungendo queste parole: la Camera dei deputati ha proposto, le Camere hanno adottato, il Re ha approvato ec.

Sclopis. Sarà bene, che questo preambolo sia formulato dalle Camere, perchè abbandonando esse una parte della loro facoltà, non si ammette che si facesse ciò sulla sola deliberazione della Camera dei deputati.

Brofferio rappresenta che se il suo preambolo non potrà stamparsi in fronte alla legge negli atti del Governo, potrà conservarsi negli archivi della Camera dei deputati come un documento che non sarà inutile alla storia del primo Parlamento Piemontese.

Bunico. Trattandosi di un atto, per cui la Camera abdica il suo potere legislativo, io credo che propriamente l'autorità del Senato non abbia niente a farvi, e s'ella interviene, non è già per prendere conoscenza di un potere che a noi esclusivamente si appartiene, ma solamente perchè, in forza dello Statuto, il Senato forma uno dei poteri, ma non è già per aggiungere alcunchè all'atto, che noi facciamo. Noi soli abbiamo facoltà per farlo; non è che per la legalità che il Senato interviene.

Levet. Il m'est impossible de laisser cette discussion se prolonger plus longtemps, sans protester contre tout ce qui se fait ici. Nous avons été envoyés par le peuple, en qui réside la souveraineté nationale, pour exercer le pouvoir législatif conjointement avec le Roi et avec le Sénat. Ce pouvoir qui nous a été delégué, nous n'avons pas le droit de le con-

Digitized by Google

férer à d'autres. Nous ne pouvons pas abdiquer ainsi les droits de nos commettants, sans trahir le mandat dont nous sommes investis. L'on nous dit que le circonstances sont telles qu'il y a nécessité de réunir entre les mains du pouvoir exécutif des moyen d'action extraordinaires; enfin de sauver la patrie en danger. S'il en est ainsi, nul doute que nous ne devions nous empresser d'aider de tout notre pouvoir le gouvernement à surmonter la crise. Je suis très-disposé, pour mon compte à lui accorder un vote de confiance, afin que, libre dans ses mouvement, il puisse conseiller à S. M. d'ajourner le Parlament, s'il le considère comme un entrave dans le moment actuel. Mais je ne consentirai jamais à remettre entre la mains du pouvoir exécutif ne fut-ce que momentanément, le pouvoir législatif qui appartient à la nation, et que je considère comme inaliénable. Je déclare donc que je proteste de tous mes forces contre le decret que l'on veut proposer, mesure sans précédent nulle part, et qui n'aboutirait rien moins qu'à vous faire briser de votre propre main l'œuvre de la constitution. J'invite tous ceux des mes honorables collègues qui partagent ma manière de voir à s'unir à moi dans cette protestation contre un decret qui, dans ma convinction, serait attaché d'illegalité et d'inconstitutionnalité.

Chenal. En face de nouvelles exigences auxquelles on veut nous soumettre, j'éprouve plus que de la douleur; ce que l'on nous demande excède notre mandat. Envoyés dans cette enceinte pour y défendre les libertés publiques, nous n'avous ni la mission ni le pouvoir de les ravir au peuple, de porter sur elles une main sacrilège; elles lui appartiennent de droit; sans que nous ayons la faculté d'en disposer à notre gré, sans que nous puissions un seul instant les suspendre. Elles sont pour nous un dépôt inviolable et sacré. Le mandat de protéger ne peut être celui d'opprimer. Le Statut royal, accepté par les populations, nous traçait un rôle, et vous nous en prescrivez un autre. De quel droit osez-vous intervenir, méconnaître le caractère dont nous avons été revêtus? Tant que nous n'avons pas été mandés ici pour constituer la servitude, je ne pourrai comprendre les mesures dictatoriales qu'on veut nous imposer. Les lois exceptionnelles sont toujours dangereuses; le passé devrait nous l'avoir appris! Ce n'est pas à des hommes que la liberté a elevé au poste d'honneur qu'ils occupent aujourd'hui à reclamer le privilège de l'arbitraire.

Pour justifier ce que l'on nous demande, il faudrait nous prouver

Digitized by Google

que l'ordre, que l'indépendance d'Italie ont souffert de l'exercice de la liberté; que par elle il y a eu licence et sédition; or je ne vois rien de semblable; ce qui est incontestable c'est que partout les jouissances de la liberté sont regardées commes un élément puissant pour animer un peuple, pour lui donner de la vie, pour le porter à combattre contre l'ennemi; et c'est quand cette liberté nous est plus nécessaire qu'on veut nous la ravir!

Pour légitimer un tel attentat on allègue des circonstances graves, des dangers plus ou moins menaçants, des difficultés gouvernementales insurmontables; on suppose mille motifs sans valeurs. Eh! mon Dieu! messieurs, ce sont là les excuses banales de tous les tyrannies. C'est le langage éternel de tous les despotismes; c'est toujours la même parole; c'est toujours le même refrain, les mots n'ont jamais failli aux intentions. Je cherche en vain des séditions, et je n'en aperçois pas. Parce que quelques hommes se groupent sur une place publique, au nom de je ne sais quelle idée, et à l'excitation de je ne sais quoi, vous alléguez des alarmes qui rien ne justifient. Sommes-nous donc des femmes pur fuir, pour trembler devant des actes inhérents à la vie publique, qui en réalité ne se sont traduits par aucun tumulte dangereux? L'homme qui porte haut le sentiment des ses devoirs ne déserte pas une cause pour si peu.

On cite la dictature naguère établie en France, et sur cette allégation on prétend motiver notre abdication politique; mais on ne peut ici invoquer aucune analogie. Quand vous aurez en face de vous des milliers d'ouvriers communistes, quand la guerre civile aura teint la pavé de vos rues; je comprendrai alors la similitude que vous voulez établir; jusque-là je ne vois rien de serieux qui autorise vos comparaisons. Où en serions-nous, messieurs, s'il suffisait de quelque individus jetant quelques cris séditieux, pour justifier de tels lois? La liberté serait à la merci d'un ministère, rien ne serait plus facile que d'ameuter quelques hommes, de compromettre par ce moyen les libertés publiques, de rendre tout problématique. En consentant à notre dissolution devant de semblables allégations, c'est nous donner un brévet d'inintelligence, de frayeurs peu serieuses, c'est nous abaisser. J'ai quelque droit de m'étonner que des hommes qui se disent liberaux viennent vous entretenir d'appréhensions sans consistance. Savez-vous quels sont les coupables? Ce sont ceux qui ont laissé à la tête de nos administrations un grand nombre d'individus

Digitized by Google

ennemis de nos nouvelles institutions, intéressés à les entraver. Au lieu d'armoniser les hommes et les faits, de faire renaître la confiance publique, de confier la garde des libertés à ceux qui s'en sont montrés les partisans sincères, qui sincèrement les auraient protégées, on a conservé le plus chauds partisans de l'absolutisme. Ce qui aurait marché avec energie a été soumis à des fluctuations extrèmes; souvent l'inertie a fait place à l'activité; partout il s'est rencontré des incomptabilités de nature à neutraliser les effets qu'on paraissait vouloir obtenir. En face de ces contrariétés après avoir combattu avec tant de bravoure, notre armée a elle même subi ces obstacles; son courage a paru enchaîné.

. . . . . .

. . . . . .

Il **Presidente** mette ai voti il preambolo del deputato Brofferio, emendato in questi termini:

« Nella suprema necessità di provvedere istantaneamente alla difesa dello Stato coi mezzi più solleciti e più efficaci, la Camera dei Deputati ha adottato. »

(È adottato).

Legge la proposizione Ferraris, Galvagno, e Boncompagni formolata nuovamente nel modo seguente:

« Il governo del re è investito durante l'attuale guerra della indipendenza, di tutti i poteri legislativi ed esecutivi; e potrà quindi per semplici decreti reali e sotto la responsabilità ministeriale salve le istituzioni costituzionali, fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre instituzioni. »

(La proposizione è messa ai voti partitamente in tre periodi,[1] è adottata senz'altra variazione).

Rilegge quindi l'emendamento dei deputati Buffa, Lanza, Cornero figlio, Barbaroux e Pescatore invitando i proponenti a formularlo come aggiunta all'articolo già approvato.

Buffa dichiara a nome dei suoi soci che ritira l'emendamento proposto.

---

[1] Vi ebbero tre votazioni, nel senso cioè, che il Presidente prima di mettere ai voti separatamente i due soli periodi di cui consta la proposizione, fece votare la clausola relativa al tempo; espressa colle parole: *Durante l'attuale guerra dell'Indipendenza.*

Digitized by Google

Il **Presidente** legge l'aggiunta proposta dai deputati Valerio e Lanza espressa così: « cessati i pericoli della guerra predetta, sarà adunato entro un mese il Parlamento nazionale. »

Lanza dichiara rinunziare alla sua proposizione, e protesta di non volere prendere parte ad un voto per un atto che non crede costituzionale.

Buffa io pure come il signor Levet, come il deputato Lanza ed altri credo incostituzionale questa legge, epperò mi sono astenuto dal votare.

Valerio ritira anch'egli il suo emendamento aggiungendo queste parole:

Se il governo del re riuscirà vincitore, se Carlo Alberto conserverà quella nobilissima anima che ha mostrato in questa grave circostanza, egli ci ridonerà la nostra libertà; se mai egli non vuol più ridonarcela, nessuna clausola sulla carta basterà; quindi io rinuncio a quell'emendamento.

Galvagno. Desidero che la Camera senta qualche spiegazione su questo progetto di legge, altrimenti il pubblico crederà che si sia rinunziato alle nostre franchigie.

Vi sono dei Deputati che non vogliono votare. Io voto per questa legge, e credo di essere in coscienza, e credo di non rinunziare alla costituzione; perciocchè è detto che durante la guerra il governo del re può fare atti legislativi, e quegli atti legislativi necessarii per provvedere alla difesa della patria e delle nostre istituzioni. Quantunque siasi diviso quel progetto in tre parti, io dico che quel progetto non è che di due, l'una delle quali ha per oggetto di stabilire un termine, e l'altra di investire il governo del potere legislativo ed esecutivo, onde possa in forza di questo investimento, fare tutto ciò che veramente è necessario per la difesa della patria: io voto in coscienza e non credo per nulla di rinunziare alle nostre istituzioni nè di rinunziare alla libertà che tanto amo, io credo anzi di servire direttamente alla patria quando intendo in questa circostanza di concentrare il potere per modo che sia unico, forte, risoluto, onde salvi il nostro paese.

Buffa. Astenendoci dal votare, noi non volemmo per modo alcuno impugnare la rettitudine della coscienza altrui, ma provvedere alla nostra: rispettiamo negli altri il diritto di adoperare conforme alle loro convinzioni, ma anche noi vogliamo usare il diritto di seguire la nostra. Crediamo incostituzionale la legge, perchè noi abbiamo dal popolo il mandato di difendere ed applicare lo Statuto, non già di sospenderlo;

Digitized by Google

abbiamo il mandato di usare il potere legislativo ma non autorità di confidarlo a chicchessia; dal popolo l'abbiamo ricevuto e nelle sue mani e non altre, dobbiamo riporlo appena esce dalle nostre e d'altra parte reputiamo necessario nei presenti pericoli che i poteri siano provvisoriamente concentrati, affinchè più energica, più spedita riesca l'azione loro, e più profittevole in queste supreme necessità. Pare a noi che fosse nelle nostre mani un mezzo costituzionalissimo di giungere a quello scopo medesimo, e sarebbe stato dare un voto di piena fiducia al governo del re; e in questo caso noi pure ci saremmo uniti a voi. Ma posti così tra le supreme necessità della patria e un atto, a nostro credere, incostituzionale, che ci rimane a fare? votare contro non vogliamo, perchè, come dissi, stimiamo necessario questo concentramento dei poteri; votare in favore non possiamo, perchè la nostra coscienza, poco illuminata se volete, ma retta, non ce lo permette. In questo bivio non ci rimane altro che astenerci dal voto, e in questo modo ci sembra di provvedere ad un tempo medesimo e alla nostra coscienza, protestando contro la forma della legge, e ai bisogni della patria, non impedendo che dalla sostanza di esso scaturiscano quei benefici effetti che possano conferire alla salvezza della nazione.

. . . . . .

. . . . . .

Il Presidente fa procedere all'appello nominale per lo scrutinio secreto sul progetto di legge dei deputati Ferraris, Galvagno e Boncompagni.

Numero dei votanti		141
Maggiorità		73
Favorevoli. . . .	95	
Contrari	3	
Astenutisi dal voto .	43	

(La Camera adotta).[1]

[1] *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; — Discussioni della Camera dei Deputati. Tornata del 29 Luglio 1848.

Digitized by Google

SENATO.

Nigra. Signori Senatori, nel caso attuale, dove ad ogni momento le cose possono farsi più gravi e necessitare istantanee provvidenze, io credo che sia la migliore delle misure possibili quella di mettere il potere nelle mani del Governo del Re.

I ministri, mantenuti in tutta la loro responsabilità, rifletteranno alla gravità che pesa sopra di loro, e sapranno abbastanza maturare le provvidenze che dovranno fare. Non tacerò con quanta soddisfazione siasi da me veduta creare dal ministro della guerra una Commissione consultiva per gli affari di quel suo importante dicastero. Il sistema di simili Commissioni è sovente usato con grande successo dai ministri dell'Inghilterra, ed io desidererei che anche gli altri dicasteri lo seguissero quando lo suggerisce la gravità dei casi, e sono certo che una tale misura può essere di un efficace soccorso alle persone che sono chiamate alla direzione degli affari, ed avrebbe soprattutto l'alta importanza d'imprimere agli atti imposti dai casi d'urgenza tutta la possibile confidenza tanto più se la scelta dei consiglieri sarà fatta di persone speciali e gravi, come appunto quelle che formano la Commissione della guerra.

Signori, io sono fra quelli che guardano come somma qualità d'uomini di Stato il sapersi circondare di buoni consiglieri quando questi giovano alla causa pubblica.

Giovanetti (*relatore*), fa osservare che questo consiglio potrà benissimo essere accolto dal Ministero, ma non potrebbe essere oggetto di discussione, perchè debbe sempre rimanere integra la responsabilità dei ministri. Circondinsi essi di tutti i buoni di cui possono aver mestieri e ben meriteranno del paese; ma siano sempre essi soli responsabili anche dei consigli che cercano e seguono.

Nigra. Il desiderio non è d'imporre un consiglio: il Ministero farà uso del mio semplice suggerimento quando lo giudicherà opportuno. Ho citato che questo si fa dai ministri inglesi, perchè ognuno sa che ad ogni istante, quanto più gravi sono le circostanze, tanto più si vanno creando i mezzi pei casi che si presentano.

Ricci (*ministro delle finanze*). Fra i vantaggi delle forme costitu-

Digitized by Google

zionali non è l'ultimo quello de' varii progetti che sorgono dai membri del Parlamento.

Noi già avevamo osservato nella gravità dalle circostanze veramente necessario di formare pei diversi dicasteri delle Commissioni delle persone più illuminate, più note per zelo patrio, le quali potessero fornire utili schiarimenti, suggerire delle misure opportune, aiutarci a prendere le occorrenti deliberazioni.

Ma non possiamo che rendere grazie al preopinante, a tutti i membri del Senato ed a tutti i deputati dell'altra Camera i quali ci vogliano essere larghi dei loro consigli, affinchè tutti possiamo pervenire allo scopo supremo, che è quello di difendere la patria, di conseguire la tanto sospirata italiana indipendenza.

Cotta. Prima di votare la presente legge, credo mio dovere d'interpellare il Ministero se, ottenendo il voto di fiducia che ne fa l'oggetto, esso intende di chiederne uno eguale alla Consulta della Lombardia e possa lusingarsi di ottenerlo. Senza di che tutte le misure straordinarie che sarebbero prese dal Ministero per provvedere alle critiche attuali emergenze verrebbero a ricadere tutte sul solo Piemonte, i cui immensi sacrifizi gravitano già troppo sul paese, senza che le provincie riunite vi abbiano finora prestato un utile concorso.

Casati (*presidente del Consiglio dei ministri*). Il Ministero si adoprerà immantinenti perchè la Consulta lombarda concorra nello stesso voto di fiducia con quella alacrità di cui le Camere vengono di dare l'esempio. Si avrebbe già un argomento delle disposizioni della Consulta dall'avere immediatamente accolta la proposta dal prestito di 100 milioni da farsi a carico di tutti gli Stati riuniti, assumendo esso pure la responsabilità in proprio del debito da contrarsi, ed anzi scorgendo in ciò un'espressione formale di quella unione che costituisce delle diverse provincie un solo ed unico Stato.

Cotta. Ringrazio il Ministero delle spiegazioni date su di un punto così essenziale per tranquillare l'opinione pubblica sul concorso di tutti gli Stati riuniti in tutte le misure che il Ministero sarà per prendere nelle attuali emergenze in virtù del voto di fiducia che si sta per accordargli.

De Cardenas. Domando la parola.

Non certamente per elevare delle difficoltà, ma per mettere le cose più chiare, io dimanderei che il nostro voto di fiducia al Ministero, col-

Digitized by Google

l'accordare al potere esecutivo la facoltà, direi dittatoria, fosse limitato strettamente alle condizioni che la Consulta veneta e lombarda dessero il medesimo voto e si associassero per la loro parte a quest'atto, affinchè ne siano pareggiate le condizioni. In difetto si verrebbero a dissociare invece di consociare le popolazioni, come appunto è nostro dovere.

D'Azeglio. Noi non possiamo imporre le nostre condizioni agli altri: noi abbiamo presa questa determinazione perchè suggerita da un bisogno di urgenza; noi non possiamo dunque imporla, e sarà espressa dalla Consulta medesima.

De Cardenas. Io non parlava d'imporre le nostre condizioni alla volontà degli altri; dicevo solo di dare il voto condizionato a quella circostanza, e che si trattassero tutti egualmente; il che riesce cosa giusta ed utile per tutti.

Defornari. Io trovo tuttora opportuno di sottoporre alla saviezza dei colleghi preopinanti i seguenti riflessi. Quanto al dubbio del senso che possa avere il voto nostro nel conferire alla persona del Re i poteri necessari per la salvezza della patria, senza punto alligarne l'esercizio alla composizione dell'attuale Ministero, siccome il diritto di scelta dei ministri già gli appartiene in virtù dello Statuto, non può cadere in mente che menomato sia questo diritto dall'essere nella real persona cumulati gli altri nostri poteri legislativi.

Quanto poi al vantaggio, certamente è opportuno che dalla Consulta lombarda e veneta sieno ad un tempo conferiti al Re gli stessi poteri: noi diamo loro questo esempio per uno spontaneo sentimento e di intiera fiducia e di necessità di circostanza ed utilità comune; al certo seguiranno essi per le stesse considerazioni più ancora immediate ed evidenti a loro riguardo, non che per lo stesso spontaneo sentimento di fiducia, d'ammirazione e di riconoscenza, l'esempio stesso, senza che sia luogo a farne una condizione alla deliberazione nostra.

Alfieri. Appoggiando io pure l'opinione spiegata nei nostri uffizi, mi era proposto di presentare un emendamento alla legge nei termini del progetto che ci viene mandato dalla Camera dei Deputati. A quest'idea aveva poi rinunciato perchè credeva che l'intelligenza di questi termini fosse tale per tutti noi che non rimanesse il dubbio sull'indirizzo che aveva il voto di confidenza che si veniva di dare; tuttavia per le parole pronunciate in questo consesso mi torna il dubbio che questa

Digitized by Google

intelligenza non sia così compiuta e chiara come mi era immaginato; credo dovere di coscienza, non per eccitare diffidenza e fare atto di opposizione, ma perchè almeno sia chiarita con tutta la pienezza desiderabile la volontà nostra, che questa legge esprime, di riproporre l'emendamento da me preparato. Quest'emendamento sarebbe espresso nei termini seguenti:

« Il Re è investito, durante l'attuale guerra di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà quindi per semplici decreti reali e sotto la responsabilità ministeriale, in conformità degli articoli 65 e 67 dello Statuto fare tutti gli atti che saranno necessari per la difesa della patria e delle nostre istituzioni, salvo sempre l'integrità dello Statuto costituzionale. »

Questo emendamento che io propongo non è un semplice cangiamento di parole, poichè io non ricerco il merito della parola se non in quanto spiega o dissimula il vero concetto che si ha. Tende invece ad introdurre un modo di dire, una formola la quale abbia la sua radice nello Statuto medesimo. Ora, quell'espressione di *Governo del Re*, la quale si usa volgarmente nel linguaggio parlamentare nello stesso senso che si direbbe il *Ministero*, non ha, come diceva, la sua radice nella Costituzione, ove si voglia farle significare la personificazione del potere esecutivo e non il suo modo di azione. Nello Statuto infatti laddove è definito come sia per essere retto lo Stato, considerata la somma delle cose, si dice che il governo è monarchico e rappresentativo; poi si viene alla distinzione dei poteri, quindi in altro luogo si parla degli agenti del potere esecutivo, della loro responsabilità, del modo di nominarli e revocarli; ma in nessun luogo si fa uso in questo senso di questa espressione: *Governo del Re*. Da questo riflesso mi è venuto il dubbio che forse, usando una espressione costituzionalmente nuova, si potesse immaginare che si fosse voluto creare una cosa nuova, e che s'imponesse al Re un vincolo di solidarietà lesivo della sua sovrana prerogativa, quasichè la nostra fiducia nell'attuale Ministero fosse il movente che ci trasse a dare al Re quell'ampiezza di poteri; mentre io sono persuaso che il Parlamento (ed intendo per Parlamento tutta la rappresentanza nazionale costituita dallo Statuto medesimo) esprimendo il voto della nazione, si è con essa portato istintivamente verso il Re, ed ha inteso che, mediante i ministri responsabili di sua libera elezione eserciti nel modo e pel tempo indicato nella proposta di legge quell'autorità straordinaria che gli è conferita

Digitized by Google

per salvare la patria, per preservarla dai maggiori pericoli. E questa fede poi, io lo torno a dire, l'abbiamo nel Principe benefattore del suo popolo, nel più intrepido difensore dell'italiana indipendenza.

. . . . . .

. . . . . .

Della Torre. Appoggio l'emendamento proposto dal preopinante. L'espressione *Governo del Re* parmi ambigua, cioè potendosi considerare come comprendendo in sè il Re ed il Ministero attuale, il che forma in questo momento il vero governo. Noi certamente non intendiamo affievolire la prerogativa regia, cioè togliere al Re il diritto di cambiare il suo Ministero; di cangiare anche tutti od in parte, se gli piace, i suoi ministri. Questo è il diritto intangibile della Corona e non è certamente al momento in cui commettiamo nelle mani del Re tutti i destini della patria che vogliamo privarlo di una così importante e necessaria prerogativa. Dobbiamo adunque adottare l'emendamento del preopinante dando il voto di fiducia esclusivamente al Re. Che, se si temesse che questa variazione, nel rendere necessario il ritorno della legge nell'altra Camera, ritardasse una decisione così urgente a prendersi, dobbiamo con una solenne dichiarazione, la quale faccia ad esso, dichiarare il vero senso che il Senato dà a queste parole, *Governo del Re*. Prego i signori ministri presenti a dichiarare se l'intendono come noi, che l'art. 65 dello Statuto resti tuttora in pieno vigore, e che al Re spetti sempre il diritto di nominare e di revocare i suoi ministri.

Di Collegno Luigi. Io ammetto che la parola Governo si usa nell'art. 2 dello Statuto in un senso che abbraccia i tre poteri legislativi; ma osservo che nell'art. 59 dove si parla anche di governo, si esprime appunto il solo potere esecutivo: sta infatti prescritto in quell'articolo che le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, nè sentire altri fuori dei propri membri, dei ministri e dei commissari del Governo. Or questi commissari non possono essere destinati dal Parlamento, ma sì dai ministri, a parlare nelle Camere delle cose che dal Ministero si propongono.

Si aggiunge che nell'art. 67 dello Statuto medesimo, dopo essersi accennata la responsabilità dei ministri, viene stabilito che le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro. Ora, poichè oltre le leggi che derivano dal concorso dei tre poteri si parla di altri atti del Governo, non può nascere dubbio che

Digitized by Google

si tratta di quelle provvidenze del potere esecutivo per le quali si richiede, non men che per le leggi, che un ministro le rivesta della propria firma. Per queste considerazioni io credo che il testo del progetto di legge che ci viene presentato non abbisogni di altra più chiara redazione nel senso in cui l'avrebbe proposto il preopinante.

Ricci (*ministro delle finanze*). Parmi che l'emendamento proposto dal Marchese Alfieri riguardi ad una varietà di parole, cioè alla forma, piuttostochè alla sostanza. Siamo tutti perfettamente d'accordo: non può cadere dubbio sull'importanza, sulla valutazione, sull'esercizio dei poteri straordinari che il Parlamento affida al potere esecutivo sotto nome di *Governo del Re.* Quantunque possa quest' espressione in un senso amplissimo abbracciare la riunione di tutti i poteri, però si suole e si deve propriamente usare per designarne l'autorità esecutiva, cioè del Re, esercitata per mezzo di ministri responsabili. Già il signor cavaliere Collegno ha osservato che questa stessa interpretazione è compresa nei varii articoli dello Statuto; ma, per quanto noi siamo nuovi ancora, almeno non sia lunga, antica la pratica nostra nel governo costituzionale, mi pare che vi siano varii esempi i quali spiegano questa precisa e particolare intelligenza nelle varie leggi adottate dal Parlamento per la riunione dei Ducati. Nelle disposizioni che si davano per istabilire l'unione è particolarmente detto in alcune: « Il Governo del Re, per mezzo di decreti reali, provvederà allo stabilimento, all'abolizione delle linee daziarie, alle variazioni di tariffe, a varie provvidenze interinali necessarie per formare la fusione. » In questo senso le parole il *Governo del Re* s'intendevano precisamente il potere esecutivo cioè l'autorità del Re esercitata per mezzo di Ministero responsabile. Dunque pare che non possa cader dubbio intorno al valore dell'espressione il *Governo del Re;* anzi parmi quest' espressione più costituzionale che quella suggerita dal Senatore Alfieri; la quale è limitata unicamente a parlare del Re. Secondo lo Statuto nostro vi ha una differenza rimarchevole, che non vuol trascurarsi: bisogna distinguere la persona del Re dalle prerogative che esercita. La persona del Re è dichiarata sacra ed inviolabile; nessuna eccezione, nessuna rimostranza può farsi a quanto il Re crede opportuno; ma l'esercizio della sua autorità è soggetto a certe forme, la prima delle quali si è quella di un agente responsabile il quale possa essere chiamato a rendere ragione delle disposizioni. Quindi non pare che convenga mai separare la persona dall' esercizio della sua autorità, come in certo qual

Digitized by Google

modo potrebbe metter dubbio la proposta del signor marchese Alfieri, la quale distingue il Re, per dir così dal suo Governo, non in una cosa personale, ma in quanto all'esercizio delle sue prerogative. Soggiungo di non credere che sia venuto il dubbio a nessuno, ma se fosse venuto, sarebbe certamente un dubbio che accennerebbe poca pratica nelle cose costituzionali, che il voto di fiducia, così chiamato, proposto al Parlamento per il *Governo del Re*, riguardasse in qualche modo più il presente che qualunque altro Ministero. La fiducia è data a chiunque sarà in esercizio del potere, ed il Re sarà sempre in pienissima facoltà, sarà sempre nei termini della sua prerogativa quante volte vorrà mutare i suoi agenti, nè sarà tenuto a renderne mai ragione alcuna. Saranno sempre rivocabili quegli agenti a cui egli credette di affidare parte della sua autorità, od almeno quella di cui deve valersi per farla conoscere al pubblico, per servire d'intermezzo, sia colla nazione, sia coi poteri costituzionali; di maniera che io non ravviserei la necessità di variare l'espressione al *Governo del Re;* anzi ravviserei qualche improprietà nel distinguere la persona del Re dal suo Governo, per quanto riguarda l'esercizio del potere esecutivo.

Alfieri. Vorrei fare due osservazioni: la prima sarà diretta a giudicare l'espressione che io ho usato nell'emendamento; e nel comporlo mi sono servito dello Statuto proclamato.

Lo Statuto dice al Re solo appartenere il potere esecutivo.

« Art. 6. Il re nomina a tutte le cariche dello Stato. »

« Art. 7. Il Re solo sanziona le leggi. »

« Art. 8. Il Re può far grazia. »

« Art. 9. Il Re convoca » ec.

Dopo l'uso che ho fatto del nome del Re nel mio ammendamento stesso nella sua opportunità, io aveva già rinunciato di presentarlo, perchè credeva che l'intelligenza di questi termini fosse presso di noi la stessa; ma siccome da alcuni nostri colleghi è stato pronunciato che si trattava di fiducia nel Ministero, ho creduto, mediante la presentazione dell'emendamento a cui avea, come dissi, rinunciato, di rimettere la questione al punto essenziale, non per altro se non che non vogliam esprimere un voto di diffidenza verso nessuno, ma è al Re che vogliamo dare un voto di fiducia.

Ricci (*ministro delle finanze*). La proposta dell'articolo, siccome è redatta, eccede senza dubbio quello che suol chiamarsi voto di fiducia.

Digitized by Google

Voto di fiducia generalmente chiamasi una somma preventiva data senza una particolarizzata specificazione, una speciale autorità. . . . . insomma qualche affidamento di particolar autorità, che direi quasi indeterminata. Quindi non vi ha dubbio che nessun Ministero, nissuna autorità speciale avrebbe potuto chiedere un voto di fiducia in termini così larghi, com'è stato proposto alla Camera dei deputati, di maniera che non c'è dubbio che il voto è stato espresso in favore, in attestato di affetto al Sovrano.

I poteri straordinari sono stati affidati, non dirò solo principalmente ma quasi unicamente al Re. Su questo, direi nel linguaggio parlamentario, non vi può cader questione.

Credo poi che noi tutti, il paese tutto debba essere veramente soddisfatto e riporre le speranze di buon successo anzi di elementi di vittorie irresistibili in quell'entusiasmo che si è manifestato di amplissima fede nel Re, mentre anche nelle persone meno pratiche, quelle che in certi momenti potevano essere allarmate da notizie esagerate, da pericoli eccedenti il vero, il voto si manifestava sempre nella fede illimitata nella sapienza del Re, come l'unico salvatore del paese. In questi momenti ne' quali la nazione trovasi in gravi contingenze e vede pericoli forse maggiori del vero, esagerati dalle circostanze, dalle notizie meno esatte, la sua fiducia si volge unicamente al Re.

Questo è il segno maggiore, non solo di perfetta armonia, ma anche di essere disposti a far qualunque estremo sacrificio per la difesa, per l'amore del Re, pel paese stesso.

Questa io la credo la garanzia di ogni buon successo, garanzia che assicurerà ad un tempo la sorte d'Italia. Quindi io non potrei se non rallegrarmi di questo sentimento, ed esprimere, come credo non vi sia dubbio, che il voto e le ampie autorità confidate al Governo sono date unicamente alla persona del Re, il quale le regolerà nelle forme che giudicherà migliori e con pienissima soddisfazione senza dubbio di tutto il paese.

. . . . . .

. . . . . .

Giovanetti (*relatore*). Il Senatore Alfieri ed altri meco fecero presenti le difficoltà che potevano nascere dall'espressione di *Governo del Re* e la Commissione ha realmente creduto che vi avesse una certa qual dubbiezza, mentre era d'altronde certissimo che al Re si volge il na-

Digitized by Google

zionale istinto, al Re che ha tanti titoli ad essere amato e adorato. Ma nello stesso tempo ho osservato che l'introdurre uno specifico emendamento che rispondesse al vero senso che si dà alla parola *Governo del Re* potrebbe recare degli indugi che in questa circostanza sono da evitarsi a tutto potere.

Conseguentemente si volle che tenessero luogo di emendamento le spiegazioni le quali sono stato incaricato di esporre nettamente nel mio rapporto.

Egli è nei termini che ho avuto l'onore di esporre e che furono unanimemente approvati dalla Commissione, che si deve intendere la controversa locuzione.

Noi abbiamo dovuto insistere su questo intimo senso; noi v'insistiamo perchè v'ha pur troppo qualche esempio parlamentare che reca che nell'atto di dare la fiducia al Re si è voluto imporgli un Ministero. Mi sovviene essere questo accaduto al tempo della Reggenza in Inghilterra, quando fu accordata al principe di Galles colla espressa condizione che mantenesse il Ministero Pitt.

Il nostro paese avrebbe sicuramente veduto con sommo dolore che si menomasse in alcun modo la prerogativa reale se il voto di fiducia non lasciasse liberissima la facoltà di cui il Re viene investito dallo Statuto.

Perciò la necessità delle fatte spiegazioni, perciò l'ordine formale della Commissione conforme all'intenzione di tutti gli uffici di ben chiarire che l'istinto nazionale si volge al Re come ad un padre da cui si hanno prove e di affetto e di amore, e di ogni sacrifizio pel bene de' suoi popoli e di tutta l'Italia. Con questi sensi unicamente ha creduto la Commissione di poter adottare il progetto della legge stato inviato dai deputati.

Aggiungerò poche parole, e non mi servirò di parole mie, ma di parole *nate dal cuore* e con così energica breviloquenza espresse dal Marchese Alfieri. *Nessuna diffidenza per alcuno, ma solo fiducia nel Re, palladio della Nazione e della Monarchia.* Dopo di questo io non farò che un cenno su quanto ha osservato il senatore de Cardenas relativamente alla Lombardia. A questo riguardo la Commissione aveva posto mente che la Consulta mantenuta in Lombardia veniva a far risaltare omai in modo non equivoco la separazione che, invece dell'unione, produceva questo sistema sotto la legge imponente della necessità adottata dal Senato.

Digitized by Google

In oggi viensi a scorgere che, mentre sono fra noi provvidamente concentrati i poteri del Re, affinchè possa usarne a salvezza della patria e delle nostre istituzioni, il potere esecutivo rimane nella Lombardia e nella Venezia subordinato alle Consulte e ad un tempo senza quella responsabilità che incontra fra noi. Ma la Commissione non ha potuto divincolarsi da questo fatale antecedente; ha dovuto riconoscere che non vi aveva altro ripiego fuor di quello di reclamare la stessa fiducia dalle Consulte di Lombardia e delle provincie venete. Porre questo assenso delle medesime per condizione sarebbe inopportuno ed implicante. Il Presidente del Consiglio promise che il Ministero vi si adopererebbe; non può esigersi di più dal suo canto. Confidiamo nel senso politico dei Lombardi. Quello che si operò in Piemonte dal mirabile nostro istinto nazionale sarà operato in Lombardia e nella Venezia dalla grande e feconda idea italiana.

Il **Presidente**. . . . . Dà lettura del proemio e dell'articolo unico della legge.

Comunica quindi l'emendamento del senatore de Cardenas in cui si propone un articolo addizionale così concepito:

« Art. 2. Queste disposizioni avranno effetto soltanto dopo che siasi fatto un atto analogo al presente dalle Consulte straordinarie lombarda e veneta. »

La Camera non appoggia l'emendamento, e procede alla votazione sul complesso della legge per isquittinio segreto che riesce adottato con 29 voti favorevoli su 30 votanti.[1]

Osservazioni *sulla costituzionalità* e *sul merito della legge del prestito obbligatorio* emanata in virtù dei poteri straordinari conferiti al Governo.

CAMERA DEI DEPUTATI.

Albini. Alcuni degli illustri oratori che mi precedettero accennarono all'illegalità ed incostituzionalità di cui si accusano le leggi del 7 set-

[1] *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; — Discussioni del Senato del Regno, Tornata del 30 Luglio 1848.

Digitized by Google

tembre. Ma nessuno ha toccato questo argomento, se non incidentalmente; eloquenti e sagaci oratori hanno già dimostrato doversi rigettare la proposta della Commissione, e ciò con ragioni economiche. E giacchè la questione intorno la validità di queste leggi è stata elevata e proposta formalmente, credo debito mio d'intertenervi intorno a questo argomento.

Egli è pur necessario che questa questione sia trattata e risolta, che si tolga ogni dubbio e venga illuminata su questo punto la pubblica opinione; e vorrei che una voce più potente della mia si fosse levata per provare al paese che non esistono i difetti d'illegalità e d'incostituzionalità che si oppongono alla legge del prestito forzato. Io non assumo questo argomento per difendere il Ministero; ciò che non credo necessario, ma solo per esternare la mia convinzione su questo proposito.

Si è detto che le leggi del 7 Settembre intorno al prestito forzato non possono essere valide perchè non potevano, secondo lo Statuto, imporre gravezze ai cittadini senza il consenso del Parlamento, che non vale il ricorrere alla legge del 2 Agosto, perchè non si giustifica la violazione dello Statuto invocandone un'altra. Si vuole che il Parlamento non avesse potestà d'investire dei poteri straordinari il governo del Re, e si allega per ragione principale che noi mandatarii del popolo non possiamo delegare un'autorità che ci è stata delegata. Chi ragiona in questa guisa, trasporta la gretta teoria del mandato civile nel mandato politico o legislativo.

Ma il volere giudicare degli effetti del mandato legislativo colle norme del mandato civile, è uno sconvolgere il diritto politico, un alterare intieramente il nostro mandato; se si dovesse giudicare degli effetti e del valore del mandato politico, colle norme del mandato civile, noi cadremmo in assurdi e ci avvolgeremmo in difficoltà inestricabili, e primamente converrebbe asserire, che quelli che ci hanno dato il mandato lo possono rivocare a loro beneplacito, o che lo possono limitare od estendere a loro talento. Il che ripugna alla natura e allo scopo del mandato politico, e può esser causa di gravi errori. Quindi è che nelle costituzioni anche democratiche gli elettori non possono imporre ai loro deputati alcun mandato imperativo, e l'elezione politica non attribuisce una rappresentanza speciale del collegio da cui ciascun deputato è eletto, ma la rappresentanza nazionale; sarebbe adunque uno scemare di troppo la dignità del nostro mandato riducendolo alle meschine proporzioni

Digitized by Google

d'una procura e regolandolo colle norme del dritto privato. Il Parlamento pertanto congiuntamente al Re rappresenta la nazione; riunisce in sè la sovranità nazionale; può fare tutto quanto farebbe la nazione stessa se potesse esercire da sè. Qual'è la conseguenza che da ciò succederà? È che noi non individualmente ma collettivamente in quanto formiamo quest'assemblee non abbiamo un'autorità precaria e quasi prestata, ma un'autorità suprema e propria di cui c'investì la legge fondamentale!

Tanto nei governi monarchico-costituzionali quanto nei democratici l'elezione che si fa dai collegi elettorali non è tanto la nomina di un mandatario, o la collazione di autorità, ma piuttosto la designazione della persona che dee esercitare nel Parlamento l'autorità sovrana di cui questo è investito. Dico Parlamento, perchè infine ciascun di noi individualmente non ha alcun potere. Se pertanto la Camera come corpo legislativo è investita di parte della sovranità, questa, o signori, non ha altri limiti che quelli che le vengono segnati dalla giustizia e dal bene della patria. Entro questi limiti essa può col concorso degli altri due poteri fare tutte quelle leggi che la pubblica utilità esige. Se adunque in momenti supremi in cui la patria era in pericolo, quando richiedevasi la massima energia di risoluzione e la massima prontezza di esecuzione, la Camera credette necessario d'investire il governo del Re temporariamente, e salve le guarentigie costituzionali anche del potere legislativo, non solo non eccedette per alcun modo i limiti del suo potere, ma non fece anzi che esercitare un atto della sua autorità suprema, ed il concorso degli altri poteri rendette quest'atto per ogni aspetto legittimo. Con ciò noi ci spogliammo dell'autorità nostra, perchè il delegato non esercita un'autorità propria, ma l'esercita a nome del delegante, ma conferimmo l'autorità al governo che la esercitò in nostro nome coll'obbligo di renderne conto. Per conseguenza se è vero, come io credo indubitato, che la sovranità non ha altro limite che il giusto ed il bene della nazione, cioè che è d'uopo faccia tutto ciò che è conforme alla giustizia ed al bene della patria, è indubitato che se il bene della patria esigeva in quegl'istanti solenni in cui l'indugio o la lentezza poteva essere morte, in tali circostanze della patria potevamo senza violare per nessun modo il dover nostro, conferire questi poteri straordinari al governo del Re.

Io potrei qui addurre le ragioni che allegano i pubblicisti inglesi i

Digitized by Google

quali affermano che il Parlamento col Re rappresenta la nazione nel modo stesso che se ella fosse presente ed agisse, ma non parmi necessario ricorrere a questa definizione di diritto per convalidare quanto ho detto finora. Se non che non solamente il principio di diritto pubblico che ho accennato, ma l'esempio di quelle nazioni che già da gran tempo godono del governo costituzionale, ci dimostra che il nostro atto del 29 luglio non è nuovo nella storia parlamentare; se noi consultiamo la storia del Parlamento inglese che si ravvisa onnipotente, vedremo che il Parlamento inglese riconosce l'autorità di aumentare e di diminuire il potere del Governo; se consultiamo la storia di Francia, vedremo come il Parlamento francese esso pure in circostanze non tanto solenni come le nostre, nello scadere di luglio ultimo scorso in circostanze non tanto urgenti esso pure investì il Governo di poteri straordinari, riflettenti i tributi; se colle leggi del 30 Fiorile anno X, osserviamo il decreto del 17 Settembre 1814, il Parlamento di Francia conferiva al Governo la facoltà di abbassare e di elevare provvisoriamente la tassa delle dogane, di accrescere o diminuire i diritti d'importazioni delle merci estere.

Coll'ordinanza del 2 Settembre 1833 avendo il governo francese ecceduto quel mandato le Camere la ratificavano. Ora la ratifica e i *bill d'indennità* che suol concedere il Parlamento inglese al governo quando abbia fatto una legge senza autorità, dimostra che i Parlamenti possono dare al Governo delle facoltà che altrimenti non avrebbe.

Che più? Non abbiamo noi medesimi già in altre circostanze riconosciuto di aver potestà di dare un mandato al Governo del Re facoltà di provvedere per le operazioni elettorali di quei paesi; facoltà che non avrebbe avuta, se non glie l'avessimo conferita?

Se l'abbiamo fatto in altre circostanze, non si dica che in quei casi trattavasi di cose di poca importanza. Imperocchè se il Parlamento ha questa facoltà di conferire poteri straordinari al governo del Re come risulta dal sin qui detto, esso solo è giudice del quanto possa concedere e dei casi in cui possa usare di questo potere.

Se adunque il governo del Re era investito temporaneamente in forza della legge 2 Agosto del potere legislativo del Parlamento per provvedere ai bisogni della patria, non è egli evidente che poteva valersene per procurarsi mezzi pecuniarii di cui eravi estremo, urgente bisogno? Che quindi è inutile in questo caso l'allegare che secondo lo Statuto non possono i cittadini essere gravati d'imposizione senza il

Digitized by Google

consenso del Parlamento, perchè il governo del Re agì in ciò come delegato di esso.

Se non che si è detto altresì che la deliberazione 29 Luglio non sarebbe valida, perchè noi non eravamo in numero sufficiente per deliberare; ma questo è contradetto dagli atti stessi del Parlamento, dai quali consta che era presente più della metà dei membri.

Io son ben lungi dal biasimare quelli che si astennero dal votare, perchè chi agisce secondo sua coscienza, non può per nessun modo meritare biasimo; ma questo non può invalidare la deliberazione, che altrimenti ne verrebbe la conseguenza che dipenderebbe da due o tre di impedire al Parlamento le sue deliberazioni.

Laonde qualunque sia il motivo per cui alcuni si sono astenuti dal votare in quella seduta, purchè il numero dei votanti sia sufficiente e siasi proceduto legalmente, purchè nelle deliberazioni siansi osservate, come si osservarono, le forme essenziali per la sua efficacia, la deliberazione non può risguardarsi che valida.

Si oppone alla deliberazione del 29 Luglio che fosse stata presa sotto l' impressione del timore. Ma in verità mi fa meraviglia che si voglia impugnarla con una siffatta obiezione, che è manifestamente contraria al fatto, e mi giunge del tutto nuova.

È vero che avanti al palazzo del Parlamento eranvi assembramenti; ma nè io nè altri si è accorto che si sia minacciato in alcun modo l' assemblea; nessuno e nemmeno quelli che uscirono ed udirono le grida, nessuno di essi fece pur cenno che il Parlamento non fosse libero; neppure quelli che si astennero dal votare. Essi allegarono tutt' altra ragione che quella della mancanza di libertà.

Queste riflessioni basteranno, io spero, a far conoscere che nè la legge del 2 Agosto, nè quella sul prestito forzato, la quale per altro è già in parte eseguita sono per nessun rapporto contrarie allo Statuto.[1]

SENATO.

Della Torre. . . . . .

Siccome però colla dittatura in questi ultimi giorni conferita al Re pargli

[1] *Atti del Parlamento Subalpino*. Senato del Regno; Sessione del 1848. Tornata del 1° Agosto 1848.

Digitized by Google

conferita anche la facoltà di fare quali e quanti prestiti si possano rendere necessari per la salute dello Stato, così egli interpella il ministro se l'attuale proposta di legge, a fronte della suddetta reale plenipotenza, non sia inutile, ovveramente se per caso creda il Ministero la facoltà di far prestiti in genere non compresa nella dittatura preaccennata.

Ricci (*ministro delle finanze*). Io ritengo che nella facoltà conceduta al Re nei passati giorni si sia già pienamente compresa pur quella di contrarre prestiti quali e quanti la salute della patria consigli, salvo solo il rendere poi col mezzo della responsabilità ministeriale la debita ragione. Ma osservo che una autorizzazione speciale ed esplicita data già sinora da parte del Parlamento è sempre pel Governo un voto da preferire ad un'autorizzazione generale ed implicita; epperciò, stantechè l'attual legge era già passata nella Camera dei deputati, il Ministero miglior partito credette il chiederne l'approvazione anche al Senato.[1]

. . . . . .

Proposta per la *Cessazione dei poteri straordinari conferiti al Governo del re con la legge del 2 Agosto 1848.*

CAMERA DEI DEPUTATI.

Il **Presidente**. L'ordine del giorno chiama lo sviluppo della proposizione Albini, di cui ho l'onore di dare lettura alla Camera:

« Ritenuto che una legge non può cessare di aver forza che per virtù di un'altra legge, il sottoscritto presenta il seguente progetto di legge:

» Articolo unico. La legge del 2 Agosto ultimo passato sulla concentrazione dei poteri legislativi ed esecutivi nel Governo del Re è abrogata. »

Il deputato Albini ha la facoltà di parlare.

Albini (*dalla ringhiera*). Signori, la lettura della proposta da me fatta mi potrebbe dispensare da ogni sviluppo, perchè essa è tale, a mio

[1] *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; Camera dei Deputati. Tornata del 2 Novembre 1848.

Digitized by Google

avviso, che dimostra da sè stessa la sua importanza e necessità; tuttavolta permettetemi che io esponga alcune brevi riflessioni.

Vi ha una legge la quale conferisce al Governo del Re poteri straordinari, cioè concentra in lui i poteri legislativi ed esecutivi *durante la guerra dell' indipendenza.* È vero che il Ministero ha dichiarato solennemente alla Camera, e la Camera ha formalmente accettato le dichiarazioni che esso intende cessato il vigore di questa legge; ma parmi evidente che ciò non basta a far sì che questa legge abbia cessato di avere la sua forza. Questa dichiarazione, accettata dalla Camera, non altro prova se non che e il Ministro e la Camera credono che la forza di quella legge è cessata. Ma questa opinione non basta. D' uopo è che questa opinione sia formulata in modo legislativo e quindi abbia forma, carattere ed autorità di legge, senza di che la legge del 2 Agosto che conferì al Governo del Re facoltà straordinarie, rimarrebbe in vigore; si esige insomma il concorso legale dei poteri che quelle leggi stabilirono, che conferirono quelle facoltà, perchè esse possano essere rivocate perchè quella legge possa cessare d' avere effetto.

Oltre di che havvi un'altra ragione che rende necessaria la legge che venne da me proposta. La legge del 2 Agosto conferisce i poteri legislativi nel Governo del Re *durante la guerra dell' indipendenza.* Se stiamo alla letterale disposizione di questa legge, converrebbe affermare che tuttora durano nel Governo del Re questi poteri, perchè la guerra non è terminata, le armi posano ma non sono certamente deposte; le spade stanno, ma minacciose in atto di levarsi da un momento all' altro a vendicare il sangue dei nostri fratelli, e conquistare interamente l' indipendenza.

Egli è vero per altra parte, che le circostanze le quali determinarono la Camera a conferire quei poteri ora si possono dire cessate. Allora i disastri della guerra avevano messo uno sgomento generale; l' armata era in ritirata, il nemico stava per minacciare il cuore stesso del Piemonte, quindi era d' uopo che il Governo del Re avesse libera facoltà di prendere quelle risoluzioni che la gravezza del pericolo esigeva colla massima energia e metterle in effetto colla massima prontezza. Queste circostanze sono ora cessate, ma la legge sussiste ancora in modo che interpretandola secondo il significato suo grammaticale converrebbe dire che ancora sussistono.

Suppongasi che un altro Ministero sottentri, che abbia una diversa opinione; certo finchè il Parlamento è radunato, non è a temere che il

Digitized by Google

Ministero si prevalga della legge del 2 Agosto. Ma suppongasi che il Parlamento sia prorogato, che il Ministero, incalzato da circostanze imprevedute, creda di dovere usare poteri straordinari, vi sarebbe una legge, alla quale appoggiato, potrebbe per avventura credersi in diritto di potere esercitare tali poteri straordinari.

Non è questa per fermo l'intenzione della Camera, dunque è d'uopo togliere ogni dubbio e far conoscere al pubblico che le cose sono ristabilite nel loro stato normale. Sarà questa una legge puramente dichiarativa. E che altro sono per lo più le leggi se non dichiarative?

Noi posti a guardia della libertà del popolo, abbiamo debito verso di noi, verso il paese, di togliere qualunque ombra di dubbio, qualunque ombra del più remoto pericolo che possano essere menomamente diminuiti o minacciati.

Egli è per questa cagione che mi sono determinato a fare questa proposta nella persuasione di farmi interprete dell' opinione di molti miei colleghi e di non trovare forse contraddizione. [1]

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Il **Presidente**. Prima che si passi alla discussione generale, credo di dover leggere il progetto di legge quale fu presentato dal deputato Albini, e quale venne modificato dalla Commissione. Il progetto primitivo era concepito in questi termini (v. sopra il progetto Albini).

La Commissione proporrebbe invece questa redazione:

« *Articolo unico.* — La legge del 2 Agosto ultimo passato, la quale conferiva al Governo del Re i poteri legislativi, ha cessato di avere qualunque effetto per l' avvenire, e ciò fino dal giorno 17 Ottobre prossimo passato, nel quale fu radunato il Parlamento.

. . . . . .

. . . . . .

Albini. .... ora la formula proposta dalla Commissione ha questo vizio che può far nascere, atteso.... massime le osservazioni che si sono fatte da alcuni deputati, che cioè questa legge voglia togliere quegli

[1] Notava il deputato Monti che fino a tanto la legge non fosse stata votata dal Senato la potestà legislativa sarebbe rimasta al potere esecutivo.

Digitized by Google

effetti ossia quelle conseguenze giuridiche che ancora potrebbe avere. Voi vedete a quali risultamenti potrebbe condurre questo dubbio nell' applicazione di questa legge. Ora, se col dire che la legge cessa di avere forza, torna lo stesso che dire: la legge è abrogata; allora non veggo perchè si voglia sostituire una formula dubbia a una formula schietta e precisa, quale l' esige la proprietà del linguaggio legislativo. Se poi si vuole esprimere un altro concetto, allora la legge che discutiamo non corrisponderebbe al suo scopo. Se non che è d' uopo risalire ad altri principii per risolvere la difficoltà.

E qui osservo che abbiamo una legge la quale ha tutti gli elementi almeno estrinseci per la sua validità; essa fu adottata dal Parlamento, fu sancita dal Re, dunque havvi una vera legge. Che se alcuni credono che il Parlamento non avesse potestà d' investire temporaneamente il Governo del Re dei poteri straordinari, se alcuni credono che questa legge sia nulla, è questa un' opinione individuale la quale deve piegarsi alla volontà sovrana del Parlamento, alla volontà nazionale espressa dal medesimo, che infine la deliberazione della maggioranza è deliberazione del Parlamento e come tale vuol essere rispettata. Altrimenti la minoranza potrebbe sempre opporsi alle deliberazioni parlamentari. Questo è un principio inconcusso il quale, se fosse disconosciuto nella Camera, si verrebbe dal seno stesso della medesima a gettare un germe d' anarchia in mezzo ai cittadini. Aggiungo che l' autorità di cui noi siamo investiti non risiede nei deputati individualmente considerati, ma nella Camera, come corpo morale. Quindi è che mi sembra assai strano, che si pretenda far soprastare l' opinione individuale alla volontà, all' autorità del Parlamento.

No, un individuo non può in nessun modo sorgere contro la legge. Ciò posto, se la legge 2 Agosto esiste, ed esiste con tutti gli elementi, con tutte le forme necessarie a renderla autorevole ed obbligatoria, affinchè questa perda la sua forza, è d'uopo che questa legge sia abrogata, che abrogare una legge non significa altro in sostanza che toglierla di mezzo. Per conseguenza, sia per le cagioni di diritto pubblico che ho accennato, sia per impedire il senso erroneo che le espressioni proposte dalla Commissione potrebbero produrre nell' applicazione, io mantengo la formula da me proposta.

Ravina (*relatore*). Rispondo alle difficoltà addotte dal preopinante, che ogni legge fatta dal Parlamento è legge che vuol esser rispettata da

Digitized by Google

tutti gli individui; ma qui sta la questione, nel vedere se questa sia vera legge. Io porto opinione che non sia, e la Camera non dee stabilire un precedente che si possano far leggi in disprezzo dello Statuto, conculcando la legge fondamentale. Supponiamo che oggi venga in capo alla maggiorità di questa Camera di distruggere interamente lo Statuto, di ricollocarci sotto la tirannide; quand'anche questa enormezza fosse messa a partito e vinta, il popolo non solo avrebbe diritto, egli sarebbe in dovere di protestare contro questa legge. Dunque conviene che la Camera salvi sempre i principii fondamentali, che salvi lo Statuto e le guarentigie in esso assicurate al popolo, le quali non possono essere *violate nè intaccate* da nessuna maggiorità. Dunque in questo caso noi dobbiamo limitarci a salvare i fatti compiuti, cioè gli effetti che questa legge avrà potuto produrre sino al 17 Ottobre; perchè non si debba toccare la cosa passata per così dire in giudicato, nè produrre scompigli nella amministrazione dello Stato. Dunque l'emendamento della Commissione è non solamente convenevole per non cozzare direttamente coll'opinione di coloro che furono ripugnanti alla legge, ma eziandio necessario per salvare la libertà e il gran principio delle guarentigie nazionali. Queste guarentigie sono un diritto perpetuo acquistato dal popolo, e noi abbiamo mandato e dovere di tutelarle, di mantenerle, non facoltà di alterarle e distruggerle; dice lo Statuto che nessuna legge possa essere fatta senza che passi prima per le consulte; le consulte sono ben diverse dalla riunione di tutta la Camera in consiglio, o come dicono, in comitato segreto, le consulte sono gli Uffizi: ora, questi Uffizi sono sette, e quando la disamina sia fatta in sette Uffizi, quando la cosa sia passata per sette filiere di deliberanti, essa è ben altrimenti ponderata ed esaminata che in un sol comitato di tutta la Camera, dove alle volte avviene che la voce di un oratore trascina tutti gli altri. Noto in secondo luogo che lo Statuto proibisce espressamente di imporre tributi al popolo senza che siano deliberati e consentiti dal Parlamento; e il Parlamento non può spogliarsi di questo diritto, non ha questa potestà di dare al potere esecutivo facoltà di imporre tributi, perchè i tributi debbono essere specialmente domandati e proposti e specialmente esaminati e consentiti dal Parlamento; e questo diritto di non potere essere obbligati a pagare qualunque somma come tributo è uno dei diritti che esistono in tutte le costituzioni, è il principale fondamento di esse, e non esiste solo nelle costituzioni perfette, come sono in Francia ed in Inghilterra, ma in quelle eziandio dei popoli

Digitized by Google

semibarbari; questo principio era generalmente riconosciuto anche nel medio-evo; sarà stato alcuna volta violato, ma in diritto esisteva la massima che nessuno sia tenuto a pagare gravezze senza suo consentimento, dato per sè e per mezzo dei suoi legittimi rappresentanti; e ciò tanto è vero che fino il famoso da Haller, nella sua *Politica riformata*, quantunque marcio legittimista, ammetta come sacro questo principio; pertanto potendo usare una clausola, la quale salva i fatti compiuti, la quale non porta disordine nell'amministrazione e salva nel tempo stesso i diritti più sacrosanti del popolo ed i fondamenti della Costituzione, io la antepongo ad un'altra, la quale potrebbe essere un funestissimo precedente per l'avvenire e compromettere le più importanti guarentigie e mettere a repentaglio la libertà.

. . . . . .

. . . . . .

Levet. Messieurs, comme j'ai été le premier à protester contre la loi du 29 Juillet, je crois avoir le droit d'emettre mes opinions sur tout ceci. . . . . M. le député Albini suppose que la majorité doit toujours avoir le droit sur la minorité. Or, je crois qu'il se trompe car il y a certains droits qui sont tellement imprescriptibles, qu'il n'appartient pas plus au gouvernement qu'au Parlement de les abroger.

Albini. Ho chiesto la parola per fare un'osservazione su quanto hanno detto i deputati Monti e Levet. Osserverò al primo che dal momento che il Parlamento è stato convocato, esso rimase reintegrato nel pieno esercizio della sua autorità, e d'allora in poi il potere esecutivo non ha più esercitato il potere legislativo. Quindi dicendo puramente e semplicemente che la legge del 2 Agosto è abrogata, non si cade in alcun inconveniente. In ordine a ciò che diceva il deputato Levet osservo che non ho mai inteso dire che il Parlamento possa abrogare lo Statuto e nemmeno quelle guarentigie senza le quali la libertà sarebbe in pericolo o sarebbe forse spenta; ma dico che non si è per alcun modo violato lo Statuto col delegare temporariamente al Governo del re poteri straordinari, cioè il potere legislativo, quando ciò era richiesto da motivi urgenti di provvedere più prontamente alla salute della patria; delegare un potere è ben altra cosa che abdicarlo..... La formola poi espressa dal signor Levet; non è altro che una dichiarazione di nullità di quella legge. Ora io non so come il Parlamento che ha adottato la legge del 2 Agosto (e se l'ha adottata ha riconosciuto di averne la potestà) possa

Digitized by Google

ora dichiararla nulla con una manifesta contraddizione..... Ma si dice: una parte di questa Camera sostiene che la legge è incostituzionale, e non intende di riconoscere che la cosa non sia diversa votando la legge proposta.

Dunque si deve trovare un mezzo termine per evitare l'inconvéniente che ne verrebbe togliendo gli effetti che ebbe quella legge: si deve trovare un mezzo termine, e questo si trova negli emendamenti proposti. Non si vogliono mezzi termini. A chi spetta di pronunciare se quella legge del 2 Agosto era costituzionale sì o no? Tocca alla maggiorità della Camera, ed io credo che qualora sia implicitamente giudicato dalla Camera colla approvazione, colla accettazione della legge....[1]

La Camera adottò l'articolo emendato dalla Commissione.
Risultato della votazione:

Votanti, 117 — Maggioranza, 59
Voti favorevoli, 103 — Voti contrari, 14[2]

SENATO.

Il **Presidente**. Ora l'ordine del giorno porta la relazione e discussione del progetto di legge per la revoca ossia cessazione di quella del 2 Agosto.

. . . . . .

Darò lettura della legge quindi si aprirà la discussione generale.

« Articolo unico. La legge del 2 Agosto ultimo passato, la quale conferiva al Governo del Re tutti i poteri legislativi, ha cessato di avere qualunque effetto per lo avvenire, e ciò fin dal giorno 17 Ottobre p. p. nel quale fu radunato il Parlamento. »

Giovannetti. Il signor relatore della Commissione ha sagacemente indicati tutti i difetti di cui peccano le locuzioni onde è composto l'arti-

---

[1] *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; Camera dei Deputati. Tornata del 15 Novembre 1848.

[2] *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; Camera dei Deputati. Tornata del 15 Novembre 1848.

Digitized by Google

colo unico della legge che è in discussione; ma io non credo che convenga tuttavia passar sopra questi difetti e non mi pare che la questione di tempo che si richiede per rimandare e recare a nuova discussione nella Camera elettiva questa legge medesima, debba indurci a lasciare trascorrere le diverse improprietà cui va soggetta. Io mi permetterò quindi di esporre le diverse ragioni per le quali opino che le locuzioni debbano assolutamente essere riformate; e quindi proporrò un emendamento che vorrei sostituire a questo articolo unico della legge. Primieramente io debbo notare, come ha già notato anche l'onorevole relatore, che non è l'effetto della legge che debba cessare per qualunque tempo si voglia che abbia cominciamento questa cessazione, ma è il vigore della legge. L'effetto della legge sarebbe quello di togliere tutto ciò che si è operato in virtù della legge medesima. Dice benissimo il relatore che, secondo il diritto, gli effetti anche di un mandato transitorio debbono mantenersi, ma questi si mantengono quando il mandato transitorio cessa di sua natura ed è rivocato. Ma quando abbiamo una legge la quale dice espressamente e ricisamente che gli effetti di una legge anteriore debbono avere cessato dal 17 Ottobre p. p. e secondo la maniera logica di ragionare, e secondo la maniera legale, qualunque tribunale giudicherà che nessuno dei decreti reali che sono stati pronunciati può avere ulteriore effetto, e può essere ulteriormente applicato. Egli è adunque sotto questo riguardo che invece di dire: *la legge ha cessato di avere effetto*, io direi: che ha cessato di avere vigore. Tale è la locuzione propria. Nell'idea di legge proposta l'aggiunto *di qualunque* all'*effetto*, la rende ancor più pericolosa. *Qualunque* significa ogni sorta di effetti anche anteriori, principali o secondari. Quindi io dico che: il tale parla qualunque lingua; quel qualunque vuol dire che parla tanto il francese, come l'inglese, come l'arabo. Così è degli effetti prodotti dianzi dalla legge abrogata nei termini proposti, e che si potrebbero produrre dappoi; si tratti pur di effetti o politici od amministrativi o giudiziari, di qualsivoglia specie. Vuol dunque evitarsi un modo di dire evidentemente insidioso che potrebbe dar luogo a molte divergenze, a molte discussioni, ad interpretazioni ed applicazioni contrarie alla mente della legislatura.

Continua l'articolo del progetto soggiungendo la preposizione di tempo per l'*avvenire*, quasichè le leggi guardino al passato. Per sè è un vero pleonasmo, che sconviene allo stile legislativo. Se poi s'intese

Digitized by Google

così di correggere la latitudine della frase *qualunque effetto*, non serve a nulla, perchè appunto *tolto* l'effetto per l'avvenire ai decreti reali emanati in virtù della legge 2 Agosto, non potrebbero continuare ad avere esecuzione: cadrebbe, per esempio, la mobilizzazione della guardia nazionale, il prestito forzoso cesserebbe in favore di coloro che non vi hanno ubbidito.

E perciò io propongo questo emendamento:

« La legge del 2 Agosto ultimo passato, la quale conferiva al Governo del Re tutti i poteri legislativi, ha cessato di essere in vigore fino dal 17 del seguente Ottobre. »

Signori! non è una questione di dignità semplicemente grammaticale che io fo, è una questione di proprietà d'espressioni, da cui ne dipende il senso e la portata. La proprietà vuole chiarezza, è il resultato del senso logico popolare, senza di cui non è possibile intenderci bene, e in fatto di leggi l'intendersi bene, il dire quel che si vuole, non più non diversamente, è di capitale importanza. A togliere quindi di mezzo ogni dubbio, a rimovere qualunque quistione potesse insorgere, non solo il pubblico interesse comanda, ma è anche un dovere preciso del legislatore di usare quelle espressioni che meglio conducono ad ottenere l'intento, quelle espressioni che prendon la loro efficacia dalla proprietà del linguaggio. Gli antichi Romani erano non solamente distinti per il senso di equità che dominava nelle loro leggi, ma lo erano pure per la proprietà, la semplicità, la precisione delle espressioni, mercè cui la equità torna più aperta e più facile a riconoscersi. Questi pregi fecero che la legislazione romana ha diffuso il suo impero in ogni parte del mondo. Se vi fossero state espressioni improprie o dubbie nelle leggi romane, certamente non avrebbe avuto la legislazione di quel popolo la fortuna che ebbe.

Peyron. Che cosa è la legge del 2 Agosto? È una vera delegazione, un vero mandato, per cui il Parlamento commise al Governo del Re i poteri legislativi durante la guerra attuale dell'indipendenza. Ora che cosa vogliamo far noi? Noi vogliamo estinguere questo mandato. Consultiamo il Codice civile. Come si estingue il mandato? Colla rinuncia del mandatario. I Ministri odierni colla loro lealtà hanno già protestato di non volersi più servire di questo mandato; ma tale rinunzia vale solamente per essi, giacchè la legge del 2 Agosto conferisce questi poteri, non ad essi nominativamente, cioè non ad individui, ma al posto, alla

Digitized by Google

carica, vale a dire al Governo del Re, che sederebbe al timone della cosa pubblica durante la guerra dell'indipendenza; e però la loro rinunzia se vale per essi, che ne hanno data la solenne parola, non vale per il posto, per la carica, ossia non vale per quel Ministero il quale potrebbe succedere; e nel caso di Camere prorogate, un nuovo Ministero potrebbe riprendere questi poteri straordinari. Adunque la rinunzia dei ministri non basta ad estinguere questo mandato, conferito non ad individui, ma al posto. Lo estingue per essi soli. Rimane adunque l'altro modo di estinguere il mandato, vale a dire la revoca della procura per parte del mandante. E che cosa facciamo ora noi? Noi stiamo qui dettando una legge appunto per rivocare un cosiffatto mandato. Ma questo concetto è egli chiaramente e senza ambagi espresso colle parole del progetto della legge? Io ne dubito molto.

Continuata la discussione sulla forma della redazione del progetto della legge, il Senatore Alfieri propose un emendamento allo stesso progetto nei termini seguenti:

« I poteri straordinari attribuiti al Governo del Re dalla legge del 2 Agosto hanno cessato di essere in vigore dal 17 Ottobre ultimo scorso. »

Fatto quindi l'appello nominale per l'adozione della legge a scrutinio segreto, fra 37 votanti ne uscirono 34 affermativi e 3 negativi, per cui la legge fu adottata giusta l'emendamento suddetto. [1]

CAMERA DEI DEPUTATI.

Trasmesso alla Camera il progetto modificato dal Senato furono fatte le seguenti osservazioni:

. . . . . .

. . . . . .

Ministro dell'Interno. Mi pare che la formola adottata dal Senato non contiene altro che una variazione di forma e non di sostanza;

[1] *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; Senato del Regno. Tornata del 27 Novembre 1848.

Digitized by Google

imperciocchè la sostanza in che l'abbiamo fatta consistere? L'abbiamo fatta consistere in una spiegazione esplicita, la quale togliesse affatto il dubbio che potesse mai in avvenire il Governo usare di questi poteri che gli erano stati straordinariamente conferiti.

Ora questa sostanza la troviamo sanzionata dal Senato, e ci deve bastare. Noti il deputato (*rivolgendosi a Ravina*) che se si fosse rifiutata questa legge, cadevamo in un gravissimo inconveniente perchè secondo lo Statuto una legge rifiutata da uno dei poteri non può essere più proposta durante la sessione. E questo sarebbe inconveniente molto più grave, che non quello di non avere il Senato perfettamente conservata la formola che ha adottata questa Camera. Mi pare che convenga meglio passare sopra questa quistione ed evitare una inutile discussione.

Ravina. Non intendo bene l'argomentazione del ministro, che quella legge cioè che fu rigettata da uno dei poteri non possa più essere presentata nella sessione. Se noi persistiamo in questa formola, la legge tòrna al Senato, come egli emenda i nostri articoli, noi abbiamo egualmente il diritto di emendare i suoi; dunque noi possiamo emendare ancora quest'articolo del Senato. Quello che ha detto il signor Ministro, ha soltanto luogo nel caso in cui una legge sia stata rigettata da uno dei poteri; allora non si potrà più riprodurre nella stessa sessione; ma qui non si tratta di una legge rigettata, ma emandata.

Il **Ministro dell'Interno.** Questo è un dubbio che mi è venuto, e che io sottopongo alla Camera. Mi pare che quando la legge è votata da uno dei poteri, ed è emendata dall'altro, essa viene riportata di nuovo al potere che prima l'ha formulata. Allora una delle due: o il potere cui viene riportata deve ammettere l'emendazione dell'altro potere, oppure rigettare la legge tal quale è stata proposta; del resto non non si finisce più.

Supponga adesso la Camera che si rimandi il progetto della legge riportata dal Senato: essa dovrà riportarsi al Senato, questo la riemenderà, e si riporterà a questa Camera: e così cade in un circolo vizioso dal quale è impossibile l'uscire.

Ravina. Se questa ragione valesse, ne verrebbe che tutte le volte che il Senato emenda una legge approvata da noi si dovrebbe o rigettare affatto la legge, od accettarla come fu emendata.

Si può adottare l'uno dei due metodi: o persistere nella prima formola della legge, oppure fare un qualche emendamento che si speri ac-

Digitized by Google

cettabile anche dall'altra Camera; se l'inconveniente di cui parla il signor Ministro ci è, a me pare che ce n'è un altro maggiore, ed è che l'effetto di quella legge è cessato con quest'altra formola che adottarono i senatori. Questa mi pare che tenda a decidere quella quistione che appunto si è voluta lasciare indecisa, per non agitare di nuovo tante passioni in questa Camera. Se non si accettò la legge quale era stata proposta, si fu perchè la discussione era divenuta tempestosa, si fu appunto per evitare e per non istabilire un precedente, per non definire se la Camera poteva o no concedere una dittatura che veniva ad annullare lo Statuto per un tempo indefinito, per un tempo che poteva durare 20, 30, 50 anni; fu insomma per evitare una prova troppo pericolosa. Pertanto, onde non istabilire un precedente che potesse avere conseguenze funeste, si è adottata la formola allora proposta dalla Commissione.

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Il **Presidente**. Metto adunque a voti l'unico articolo di questa legge tal quale fu emendata dal Senato.

Risultamento della votazione:

Votanti, 103
Voti favorevoli 84 — Voti contrari 19. [1]

CAMERA DEI DEPUTATI.

Richiamiamo in particolare l'attenzione del lettore sulla importanza politica e costituzionale della seguente discussione, riguardante la *Concessione di poteri straordinari al Governo del Re, durante la guerra del 1859.*

Presidente. L'ordine del giorno reca: comunicazioni del Governo.

La parola spetta al Ministro dell'interno. (*Vivissimi segni di attenzione.*)

[1] *Atti del Parlamento Subalpino.* Sessione del 1848; Camera dei Deputati. Tornata del 30 Novembre 1848.

Digitized by Google

Cavour (*presidente del Consiglio, ministro degli esteri e dell' interno*). Signori, le grandi potenze europee, nell' intento di trattare la quistione italiana per mezzo della diplomazia, e di tentare, se fosse possibile, risolverla pacificamente, determinarono nel mese di marzo di convocare a tal fine un Congresso.

L' Austria però subordinava la sua adesione a questo progetto ad una condizione risguardante la sola Sardegna, quella cioè del suo preventivo disarmo. Tale pretesa, respinta senza esitazione dal Governo del Re come ingiusta e contraria alla dignità del paese, non trovò appoggio presso nessuno dei Gabinetti. L'Austria allora ve ne sostituì un' altra, quella di un disarmo generale.

Questo nuovo principio diede luogo ad una serie di negoziati, i quali a malgrado della frequenza e della rapidità delle comunicazioni telegrafiche continuarono parecchie settimane e riuscirono alla proposta dell' Inghilterra, che voi ben conoscete, e che fu accettata dalla Francia, dalla Russia e dalla Prussia. Sebbene il Piemonte scorgesse a quante dubbiezze, a quanti inconvenienti potesse dare luogo l' applicazione del principio, nondimeno, per spirito di conciliazione e come ultima possibile concessione vi aderì.

L' Austria per lo contrario lo ha recisamente rifiutato. Cotale rifiuto, di cui ci pervenivano notizie da tutte parti di Europa, ci veniva poi ufficialmente annunziato dal rappresentante dell' Inghilterra a Torino, il quale d' ordine del suo Governo, ci significava che il Gabinetto di Vienna aveva determinato di rivolgere al Piemonte un invito diretto a disarmare, chiedendo definitiva risposta nel termine di tre giorni.

La sostanza e la forma di un tale invito non possono lasciare dubbio veruno agli occhi di tutta Europa sulle vere intenzioni dell' Austria. Esso è il risultato e la conclusione dei grandi apparecchi di offesa che da molto tempo l' Austria riunisce sulle nostre frontiere, e che in questi ultimi giorni divennero ancora più potenti e più minacciosi.

In questa condizione di cose, in presenza dei gravi pericoli che ci minacciano, il Governo del Re credette suo debito di presentarsi senza indugio al Parlamento, e di chiedergli quei poteri che reputa necessari per provvedere alla difesa della patria. Pregò quindi il vostro presidente di riunire immediatamente la Camera, separatasi per le vacanze pasquali. E sebbene ieri ad ora tarda ci giungesse indirettamente notizia che l' Austria indugiava a compiere il divisato invito diretto al Piemonte,

Digitized by Google

però avendo essa rifiutato la proposta inglese, questo non modifica punto la situazione, nè può modificare il nostro proposito.

In queste circostanze le disposizioni prese da S. M. l'Imperatore dei Francesi sono per noi ad un tempo e un conforto e un argomento di riconoscenza. (*Profonda sensazione.*) Confidiamo pertanto che la Camera non esiterà a sanzionare coi suoi voti la proposta di conferire al Re i pieni poteri che i tempi richieggono.

(*Con voce commossa.*) E chi può essere miglior custode della nostra libertà? Chi più degno di questa prova di fiducia della nazione? Egli, il di cui nome dieci anni di regno fecero sinonimo di lealtà e di onore. (*Applausi fragorosi dalla Camera e da tutte le tribune.*) Egli che tenne sempre alto e fermo il vessillo tricolore italiano; egli che ora si apparecchia a combattere per la libertà e la indipendenza. (*Nuovi e prolungatissimi applausi. — Sensazione generale vivissima.*)

Siate certi, o signori, che affidando in questi frangenti la somma delle cose a Vittorio Emanuele, il Piemonte e l'Italia faranno plauso unanime alla vostra risoluzione. (*Acclamazioni generali e prolungate.*)

Art. 1. In caso di guerra coll'impero d'Austria, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni.

Art. 2. Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del Re, durante la guerra, avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente la libertà della stampa e la libertà individuale. (*Ripetuti applausi dalle gallerie.*)

Presidente. Siccome il progetto di legge è già stampato, sarebbe, secondo me, conveniente che, stante la massima urgenza, i deputati passassero immediatamente negli uffici per esaminarlo e nominare i commissari; questi riunendosi subito, potrebbero eleggere un relatore il quale riferisse oralmente e si potrebbe fin d'oggi discutere e votare la legge.

Se la Camera adotta questa proposta, si potrebbe intanto levare la seduta pubblica per riprenderla di nuovo alle due od alle tre.

Voci. Alle tre, alle tre.

Depretis. Appunto perchè trattasi di momenti supremi e di legge gravissima, io prego la Camera a non volere precipitare la discussione. Ammetto che la si possa affrettare, ma se vuolsi affrettarla di troppo, ne

Digitized by Google

verrebbe danno a questa autorità di cui la legge vuol sempre essere rivestita. Io quindi pregherei l'onorevole Presidente a voler lasciare qualche maggior agio ai deputati onde esaminare questa legge; e se si vuol fissare la riunione in questa stessa giornata, sia in ora più tarda, nelle ore della sera.

Presidente. Io ho proposto che la seduta si riprenda alle ore tre, e l'onorevole Depretis propone per questa sera. Pongo ai voti la proposta dell'onorevole Depretis.

(Dopo prova e controprova è rigettata.)

Pongo ai voti la proposta di riaprire la seduta alle tre.

(È approvata.)

La seduta è levata alle 12 $^{3}/_{4}$.

La seduta è ripresa alle ore 3 pemeridiane.

Presidente. L'ordine del giorno porta la discussione sul progetto per la concessione dei poteri straordinari al Governo del Re durante la guerra.

La parola spetta al deputato Chiaves, per farne la relazione.

Chiaves (*relatore*). Signori, i supremi eventi in cui versa la patria, la necessità del provvedere con quei mezzi più energici che soli può somministrare in così eccezionali emergenze la unità di volere e di azione; la fiducia che il Governo di Vittorio Emanuele II nelle attuali circostanze seppe meritare, dimostratagli non solo dal paese e da questo stesso Parlamento, ma dalle altre parti d'Italia con manifestazioni e con fatti che non hanno, per la rilevante loro significanza, alcun riscontro nella storia, tutto ciò ha persuasa la vostra Commissione ad adottare il progetto di legge che vi fu stamane presentato. (*Segni generali di approvazione.*)

Se qualche lieve modificazione fu introdotta nella redazione dei due articoli che lo compongono, ciò non fu punto per alterare o sminuire l'importanza delle facoltà che con questa proposta ci vengono domandate, ma solo per meglio provvedere alla integrità di quelle guarentigie alla cui tutela questa nazionale rappresentanza trovasi essenzialmente preposta. E queste modificazioni vennero consentite dal Ministro stesso, appunto perchè non facevano che meglio spiegare quei concetti che il Governo traduceva nei proposti articoli a tale riguardo.

Ho quindi l'onore di presentarvi il seguente progetto di legge, proponendovene a nome della vostra Commissione unanime, l'approvazione.

Digitized by Google

ART. 1. In caso di guerra coll' impero d' Austria e durante la medesima, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni.

ART. 2. Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del Re avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale.

Presidente. La discussione generale è aperta.

La parola spetta al deputato Solaro della Margherita. (*Movimenti di attenzione.*)

Solaro della Margherita. Non intendo discutere l' opportunità di questa legge: la gravità delle circostanze m' impone quella prudente riserva che ho creduto conveniente serbare fino dalla tornata del 12 corrente; spiego soltanto il contegno che credo dovere tenere.

Secondo l' opinione mia individuale, i rappresentanti della nazione non possono consentire nè all' abolizione, nè alla sospensione delle franchigie guarentite dalla legge fondamentale.

Secondo sempre la mia opinione individuale, accordare il voto a questa legge, sarebbe abdicare i nostri diritti, consentire a cosa che eccede il nostro mandato. Ma, se non posso fare atti contrari alle mie convinzioni, non debbo in questi momenti solenni osteggiare ciò che molti credono conveniente. Per questo motivo, imitando l' esempio che nel 1848 con molti altri deputati dava l' onorevole Lanza, il quale ora siede sugli scranni ministeriali, mi asterrò dal votare. (*Movimenti.*)

De Sonnaz. Domando la parola. (*Ilarità e movimenti.*)

Secondo anche la mia particolare convinzione sono d' accordo in tutto con l' onorevole preopinante, meno che io non mi asterrò, ma voterò di no, perchè credo tale sia l' intenzione dei miei committenti.

Presidente. Interrogo la Camera se intende passare alla discussione degli articoli.

(La Camera passa alla discussione degli articoli.)

Leggo l' articolo 1°:

« In caso di guerra coll' impero d' Austria, e durante la medesima, il Re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni. »

Pongo ai voti quest' articolo.

Digitized by Google

(La Camera approva.) (*Fragorosi applausi dalle tribune.*)

Avverto le tribune che è assolutamente proibito qualunque segno di approvazione o di disapprovazione.

« ART. 2. Rimanendo intangibili le istituzioni costituzionali, il Governo del Re avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale. »

(La Camera approva.)

Si passerà alla votazione della legge per squittinio segreto. (*Movimento generale di viva attenzione.*)

Resultato della votazione:

Presenti. 136
Votanti 134
Maggioranza 68
Voti favorevoli. . 110
Voti contrari. . . 24

Si astennero i due deputati Solaro della Margherita e De Bosses.

(La Camera approva.)

(*Applausi generali e fragorosi. — Da tutti i lati della Camera si rizzano ad un tratto moltissimi deputati a alzando le mani gridano:* Viva il Re! Viva l'Italia!) [1]

SENATO.

Concessione di poteri straordinari al Governo del Re, durante la guerra del 1859.

. . . . . .

Presidente. La parola è al Presidente del Consiglio. (Attenzione generale.)

Cavour (*presidente del Consiglio, ministro degli esteri e dell'interno*). Signori Senatori! Ho l'onore di presentarvi il progetto di legge votato già dalla Camera dei Deputati, che investe S. M. il Re dei pieni poteri durante la guerra. Esposi nell'altra Camera esattamente e genuina-

[1] *Atti del Parlamento Subalpino*, Sessione del 1859. Camera dei Deputati. Tornata 23 aprile 1859.

Digitized by Google

mente i fatti che hanno preceduto, e le ragioni che hanno mosso tale deliberazione. Io confido di avere dimostrato che il Governo di S. M. diede in queste ultime trattative tutte le prove di conciliazione compatibili colla sua dignità. Mi conforto nel sapere che le grandi potenze e l'opinione pubblica d'Europa furono unanimi nel giudicare severamente il rifiuto dell'Austria.

A ciò che dissi allora mi occorre di aggiungere quello che è successo di poi. Sabato nelle ore pomeridiane giunse a Torino l'inviato austriaco apportatore del dispaccio del Conte Boul che ci era stato annunziato. Questo dispaccio invita la Sardegna a disarmare e a sciogliere i volontari italiani immediatamente; esige una risposta precisa e categorica dentro tre giorni, fa della non adesione nostra un *casus belli*. Codesto fatto, mentre conferma la necessità della proposta legge, la rende eziandio più urgente, ed io sono certo che il Senato la riguarderà come tale sotto ogni aspetto.

Signori! Il riunire tutte le podestà del Governo in una sola mano nei supremi frangenti della patria, il rinunziare temporaneamente all'uso di certe libertà, non è soltanto il frutto di un ardore subitaneo, ma il consiglio di una matura prudenza. Le nazioni che nella storia sono più famose per avvedimenti politici ce ne tramandarono l'esempio. Perciò io non dubito che quella decisione, che i rappresentanti del popolo non esitarono a prendere, sia sanzionata dal Senato, dove s'accoglie tanta saggezza ed esperienza. Se per l'una parte la vita dei tempi esige questo atto di fiducia, che lascia intangibili le istituzioni costituzionali, per l'altra parte non vi fu mai principe che la meritasse meglio di Vittorio Emanuele. (*Applausi vivissimi dalle tribune.*)

Ora darò lettura del progetto di legge:

Art. 1. In caso di guerra coll'Impero d'Austria e durante la medesima il re sarà investito di tutti i poteri legislativi ed esecutivi, e potrà, sotto la responsabilità ministeriale, fare per semplici decreti reali tutti gli atti necessari alla difesa della patria e delle nostre istituzioni.

Art. 2. Rimanendo intangibili le instituzioni costituzionali, il Governo del re avrà la facoltà di emanare disposizioni per limitare provvisoriamente, durante la guerra, la libertà della stampa e la libertà individuale. (*Vivi segni di approvazione.*)

Presidente. Do atto al signor Ministro degli affari esteri della presentazione di questo progetto di legge.

Digitized by Google

Essendo chiesta l'urgenza io la metterò ai voti.

Chi l'approva si levi.

(È approvata).

In seguito a questa deliberazione io invito i signori senatori a ritirarsi negli uffizi per deliberare e nominare l'uffizio centrale, il quale avrebbe a riferire in breve spazio di tempo.

Perciò io non sciolgo la seduta, che resta solo sospesa per il tempo necessario a tale scopo.

(I senatori si ritirano negli uffici, ed il presidente rimane al suo posto).

(La seduta è ripresa alle ore 1 $^{3}/_{4}$.)

Presidente. Il Senato riprende le sue deliberazioni.

La parola è al relatore dell'ufficio centrale, il quale venne composto dai senatori di D. Pillone, Des Ambrois, Manno, Cibrario e Sclopis.

Manno (*relatore*). Nelle gravissime condizioni in cui versa la patria non vi è stata nei vostri uffici titubanza di sentimenti, non divergenza di opinioni nel riconoscere imperiosamente necessaria l'approvazione del progetto di legge stamani presentato al Senato, e già adottato dall'altra parte del Parlamento.

L'unanimità degli uffici, informando l'opinione concorde dei membri dell'ufficio centrale, consiglia loro di usare semplici parole improntate non tanto della rilevanza dei fatti dai quali muove la legge, come della necessità sua indeclinabile, dell'urgenza sua massima. Nelle contingenze straordinarie, alle quali si va incontro, il re ed il suo Governo abbisognano di mezzi di azione pronta ed energica, e la prontezza e l'energia non si ottengono senza unità di potere.

Dove solo l'ufficio soggiungeva che il presidente del Consiglio intervenuto nel suo seno ha dichiarato essere intenzione del Ministero di non usare dei poteri straordinari conferitigli per fare provvedimenti che, estranei alla difesa della patria e delle sue istituzioni e non richiesti da imperiosi bisogni dei diversi rami di pubblico servizio, possano essere differiti senza gravi inconvenienti.

Il vostro ufficio centrale ha l'onore di proporvi l'adozione pura e semplice della legge. (*Applausi e segni d'approvazione generale.*)

Presidente. Dichiara aperta la discussione generale.

La Marmora Alberto. Domanda la parola.

Presidente. La parola è al senatore La Marmora.

Digitized by Google

La Marmora Alberto. Signori, nelle circostanze che vi sono state esposte, permettetemi di unire la mia voce a quella dell'ufficio centrale.

Come vecchio militare, antico soldato di Wagram, per conseguenza settuagenario, io non posso più offrire alla patria ed al re una spada che la mia mano non può più stringere; ma al vecchio è ancora dato una cosa e sono i consigli, frutto dell'esperienza; io non posso più offrire sull'altare della patria che l'esperienza di una lunga vita e di un mezzo secolo di servizi militari.

Quest'esperienza mi ha provato e mi ha convinto, assieme all'esperienza trista dei due anni 1848-49, che questa legge è urgente, urgentissima; quindi per conto mio vi induco a dare alla presente legge un voto favorevole. (*Applausi.*)

Presidente. Se nessuno più domanda la parola, io rileggerò gli articoli per metterli ai voti.

(Datane lettura sono approvati.)

Mariani (*segretario*). Fa l'appello nominale.

Resultato della votazione:

Votanti. 61
Voti favorevoli. . 61

(Il Senato adotta all'unanimità). (*Applausi generali e prolungati*). [1]

---

[1] *Atti del Parlamento Subalpino*, sessione del 1859. Senato del Regno. Tornata del 25 Aprile 1859.

Digitized by Google

ATTI PARLAMENTARI.

Camera dei Deputati.

Discussione generale del *disegno di legge per facoltà al Governo di rendere esecutorie alcune leggi di ordine amministrativo.*

Benchè le discussioni riportate a quest' articolo abbiano rapporto coll' art. 55 dello Statuto, crediamo però opportuno di riprodurle al presente articolo III, poichè l' indole stessa della discussione ha grande connessione coll' articolo da noi ora commentato, trattandosi delle facoltà legislative concesse al potere esecutivo in via straordinaria.

Presidente. L' ordine del giorno chiama la discussione del progetto di legge per autorizzare il Governo del Re a pubblicare e rendere esecutorii in tutte le provincie del regno alcuni progetti di legge d' ordine amministrativo.

Darò lettura del progetto della Commissione:

« *Articolo unico.* Sono approvate ed avranno vigore in tutto il regno le seguenti leggi:

» Legge sull' amministrazione comunale e provinciale, che costituisce l' allegato *A.*

» Legge sulla sicurezza pubblica, che costituisce l' allegato *B.*

» Legge sulla sanità pubblica che costituisce l' allegato *C.*

» Legge sulla istituzione del Consiglio di Stato, che costituisce l' allegato *D.*

» Legge sul contenzioso amministrativo, che costituisce l' allegato *E.*

» Legge sulle opere pubbliche, che costituisce l' allegato *F.* »

Interrogo ora il signor Ministro per l' interno se accetti il progetto della Commissione.

Ministro per l' Interno. Il Ministero accetta l' articolo del progetto della Commissione, non rinuncia però agli altri articoli da lui presentati: potrebbe rinunciare senza grave sacrifizio al terzo articolo perchè

Digitized by Google

di pura forma, ma il secondo intende mantenerlo e sostenerlo dinanzi alla Camera.

Presidente. In seguito a questa dichiarazione del signor Ministro, darò anche lettura dell'articolo 2, che fu soppresso dalla Commissione, e che il Ministero mantiene:

« Art. 2. È data pure facoltà al Governo d'introdurre nelle attuali circoscrizioni territoriali amministrative quei mutamenti che al detto scopo possono essere opportuni. »

E darò anche lettura del 3°:

« Nella Sessione parlamentare dell'anno 1867 sarà posta in deliberazione la revisione delle leggi suddette. »

La discussione generale è aperta, la parola spetta al deputato D'Ondes-Reggio.

D'Ondes-Reggio. Signori, egli non è sovente che un Parlamento duri quasi tutta la sua vita legale. Rarissimo è che un Parlamento convocato in circostanze straordinarie e per alcun solenne obbietto, quando lo abbia fornito resti ancora e lungamente a portare leggi e non invece venga sciolto e si chiami il popolo a nuove elezioni. Non credo poi che sia esempio negli annali Parlamentari, che un Parlamento, dopo essere lungamente durato, dopo aver fatto leggi a centinaia, stanco e nella sua fine, voglia ancora far molteplici ed importantissime leggi.

E non è mai certamente avvenuto che un Parlamento mentre voglia fare cotali leggi, dica poi che sia inabile a farle e le commetta a' ministri e ad alcuni suoi membri riserbandosi d'approvarle o meglio collaudarle.

Signori, che ciò sia contrario allo Statuto è evidente, nè io mi farò qui lungamente a dimostrarlo.

L'articolo 55 dello Statuto è il seguente:

« Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re.

» Le discussioni si faranno articolo per articolo. »

E colla legge che si pretende che si approvi, sei leggi sono state date ad esaminare ad una Giunta sola; numerosissimi articoli vi si contengono che non si vuole che si discutano.

Digitized by Google

Signori, qui non è questione soltanto di forma, non è questione soltanto di questa disposizione dello Statuto che per avventura si presenta assai semplice, bensì d'un principio fondamentale dei reggimenti rappresentativi; è quella disposizione che differenzia essenzialmente quanto alla parte del popolo in fare le leggi, i reggimenti rappresentativi dai reggimenti che si chiamano diretti, o democratici puri.

Signori, la differenza appunto è questa: nei Governi rappresentativi le assemblee debbono discutere le leggi in tutte le loro singole disposizioni; si sentono tutte le svariate opinioni, si fa tesoro dei lumi di tutti; quindi si portano degli emendamenti, e modificazioni e così la legge può essere nel modo migliore composta. Ed invece in un Governo puro democratico o diretto, questo vantaggio non si ha, e la legge come proposta fa d'uopo che tutta venga accettata o rigettata.

L'antichità sotto questo aspetto fu notabilmente inferiore ai moderni tempi, non in Grecia, non in Roma il principio della rappresentanza, specialmente nel fare le leggi, fu conosciuto, onde presso i Romani, maestri solenni di legge e nostri incliti padri, si proponevano le leggi ne' comizi del popolo, il quale doveva accettarle o rigettarle senza alcuna disamina dei particolari, senza emendarle o modificarle menomamente; come appunto ora si pretende che da noi si faccia; il popolo significava la sua volontà per mezzo di due tavolette, in una delle quali erano le iniziali della formola *Uti rogas* con cui la legge si accettava, e sull'altra quella di *Antiquo* con cui si rigettava. E così gravi ne furono sperimentati gli abusi ed il danno, che stabilita fu la legge Cecilia e Didia, la quale vietò che in una rogazione, così addimandavasi la proposta della legge, si comprendessero materie diverse affinchè il popolo non fosse costretto ad approvare insieme leggi buone e cattive, ondechè ad ogni legge si univa la protesta: *neve per saturam abrogato aut derogato.* E Cicerone nelle leggi da lui divisate pose questa: *nec plus quam de singulis rebus semel consulunto.*

Ebbene, o signori, a noi si pretende dar meno di quello che si concedeva al popolo romano! Voi volete che una quantità tale di leggi di tante parti composte si deliberino così approvando o disapprovando, senza discussione, senza alcun emendamento, senza alcuna modificazione.

So io che primamente, appo i Governi monarchici-costituzionali di Europa, anche così facevasi, ma all'origine loro i rappresentanti del po-

Digitized by Google

polo non furono convocati se non per concedere dei sussidi o donativi, come si chiamarono: ma poscia, come queglino cominciarono a prendere parte alla fattura delle leggi, si diedero a discuterle, e sul principio del secolo XIV lo facevano ampiamente e con intera libertà, massime in Inghilterra.

Toccava nel secolo scorso alla Rivoluzione francese, tra le altre stoltissime cose, fare questa ancora colla Costituzione del 1793, che le Assemblee primarie di tutto il popolo, con voto di *sì* o *no* approvassero o rigettassero le leggi che la rappresentanza nazionale avesse loro proposte.

Ma, signori, quale è la cagione per cui si vuole che queste leggi sieno così da noi approvate senza discussione? Si dice: l'urgenza e la necessità; è necessità che andando nella Toscana, la Toscana abbia le stesse leggi che vigono nelle altre parti d'Italia. Finora si governava da Torino, e si governava colle stesse leggi per tutto il regno d'Italia, meno per la Toscana, era una eccezione che non faceva specie, d'una porzione non grandissima dello Stato; ma ora, come è possibile che, trasportandosi la capitale a Firenze, si possa governare, lì nel centro, con leggi diverse da quelle del rimanente del regno?

Io qui non voglio, come ho fatto altre volte, venire a dimostrare che questo sistema di uniformità di leggi sia cosa dannosa, anzichè provvida, sia il grand'errore di quest'Assemblea, e cagione potissima dei mali onde è travagliata l'Italia.

Voglio invece accordarvi che non sia conveniente andare nella Toscana, lì nella capitale a governare tutta Italia con leggi che non siano pure comuni alla Toscana medesima: ma qual'è la conseguenza di questa premessa? Che in Toscana si applichino le leggi che già sono in vigore nelle altre parti d'Italia, ma non viene la conseguenza che si debbano fare leggi tutte nuove. In termini più stretti: in Toscana mancano le leggi che sono nelle altre parti d'Italia; fa d'uopo dunque che tali leggi siano pure nella Toscana; la conseguenza sta, ma invece se ne trae questa, fa d'uopo dunque che si facciano nuove leggi per tutta l'Italia, la conseguenza non istà; io invito tutti voi, o signori, a farmi la dimostrazione di cotale conseguenza. Signori, voi potete fare delle nuove leggi, ma non potete fare una nuova logica umana.

Ministro per l'Interno. L'onorevole D'Ondes-Reggio poi parmi abbia messo in disparte completamente le ragioni, le quali consigliavano

Digitized by Google

al Governo ed al Parlamento di trovare una via breve per poter votare e mettere in atto questi progetti di legge. Egli non ha considerato la necessità quasi assoluta di applicare al più presto un sistema uniforme di legislazione, particolarmente per quanto riguarda la parte amministrativa in tutta Italia.

Se l'onorevole deputato D'Ondes avesse considerata la quistione sotto questo aspetto, io credo che avrebbe abbandonate molte considerazioni che egli ha svolte, fondate solamente sopra un principio teoretico.

Noi, o signori, abbiamo bisogno di unificare tutte le leggi amministrative, non solamente per un desiderio od amore di uniformità che questo veramente sarebbe cosa di poco momento, e non dovrebbe molto preoccupare il Parlamento ed il Governo; ma perchè questo è un mezzo assolutamente necessario per semplificare l'amministrazione, per togliere tanti incagli, per far sì che i funzionari dipendenti dal Governo possano più facilmente conoscere la legge ed i regolamenti, ed applicarli con maggiore sicurezza; perchè è un mezzo necessario a poter anche uniformare le spese e i pubblici vantaggi in tutte le parti dello Stato, perchè è un mezzo necessario per poter fare anche quei cambiamenti nel *personale* che sono richiesti dall'assoluta necessità del servizio. E dirò di più, o signori, è necessario, perchè senza movere da un sistema uniforme di semplificata amministrazione, non potrete mai conseguire quelle economie che sono un'imperiosa necessità, massime nelle condizioni in cui versano le nostre finanze.

Signori, io non ho bisogno di svolgervi a lungo questo lato della questione, giacchè voi tutti, siete al pari di me persuasi della sua importanza.

È evidente che senza un sistema di forte discentramento, senza cercare che tutti gli affari i quali riguardano le località siano trattati nelle località; che quelle spese le quali particolarmente interessano i comuni e le provincie siano amministrate dai comuni e dalle provincie, voi non avrete giammai un'economia ragguardevole nei bilanci dello Stato, e non farete mai una riduzione delle spese, non dico solo del bilancio dello Stato, ma una vera ed assoluta diminuzione di spese a carico dei contribuenti. Ed invero quando queste spese sono fatte dalle persone e dalle amministrazioni le più interessate e da esso sorvegliate, esse si fanno sempre in modo più economico.

Digitized by Google

Vi sono adunque molte ragioni che ci inducono a semplificare l'amministrazione, e fra queste vi ha quella predominante di cercare di discentrare, per quanto è possibile, gli affari, non per un vago amor teoretico di discentramento; ma perchè questo è l'unico modo di rendere più semplice l'amministrazione e scemare in modo assoluto le spese che debbono sopportare i contribuenti, sotto qualsiasi titolo si vogliano considerare.

È canone, da non potersi revocare in dubbio, che quando la spesa è fatta da chi ha maggior interesse, ed è ordinata e sorvegliata sul luogo, riesce sempre minore che quando sia fatta da un corpo meno interessato, e che debba dipendere da altre persone. Io credo per conseguenza che la necessità, la vera necessità, l'urgenza di adottare le leggi amministrative, uniformi in tutto lo Stato, sia evidentissima, e che non si possa sotto verun aspetto contestare. Nè vale il dire che forse se ne potrebbero pubblicare le une, e non le altre; giacchè, se l'onorevole D'Ondes-Reggio vuol ben ponderare il legame che le stringe tra loro, troverà che è quasi impossibile il separarle, senza almeno rendere assai difettosa l'attuazione di ciascuna. Imperocchè sono leggi che si connettono tutte, cominciando dalla legge comunale e provinciale sino a quella delle opere pubbliche, di guisa che non sia possibile il modificarne una, senza modificare le altre.

Signori, io non vi addurrò esempi di un tal nesso della legge di pubblica sicurezza e di quella sul contenzioso amministrativo colla legge comunale e provinciale, con quella del Consiglio di Stato: mostrerei di non conoscere abbastanza tutta l'importanza degli studi che voi certamente avete fatti delle stesse leggi.

Io credo quindi che sia, non solamente utile, ma necessaria la pubblicazione di esse leggi, prima che la Sessione sia chiusa, e prima che sia fatto il trasferimento della capitale. E tale essendo il mio profondo convincimento, io dico che non vi è altro sistema che quello proposto dal Governo e dalla Commissione; di accoglierle, cioè, senza entrare nella discussione degli articoli, giacchè, se noi entriamo in questa discussione, bisognerà assolutamente rinunciare all'approvazione di queste leggi nella presente Sessione.

In tal caso, il Governo si troverebbe nella necessità, per non far perdere alla Camera un tempo che è tanto prezioso, di ritirare gli stessi progetti di legge, giacchè vedrebbe che entrando in questo sistema di

Digitized by Google

discussione minuta e particolare degli articoli, non basterebbe il tempo che ancor rimane della Sessione per votarli.

Lo ripeto adunque: se si reputano necessarie queste leggi, bisogna che la Camera sappia tener conto della situazione politica in cui si trova il paese, e della necessità economica ed amministrativa, di attenersi a questo sistema, il quale non è, lo confesso, il più regolare, ma è un sistema eccezionale, un sistema quasi uguale a quello seguito l'anno decorso nella votazione dei bilanci.

Ma se la necessità politica, amministrativa ed economica può persuadere, come io sono intimamente persuaso, che sia necessario di sacrificare quella maggior regolarità che si trova nel sistema di discussione, per ottenere il segnalato vantaggio che vi ho accennato, io prego la Camera di voler senza indugio divenire alla votazione del sistema che intende seguire. Quando poi abbia deciso, fra il sistema della Commissione e quello dell'onorevole D'Ondes-Reggio, il Ministero vedrà quello che gli rimarrà a fare.

Boggio.... Il Ministero col progetto di legge che presentò, in esecuzione di un voto unanime della Camera, per l'unificazione del regno, chiedeva al Parlamento le facoltà necessarie per promulgare le alcune leggi che designava e per coordinare queste leggi fra di loro, sia allo scopo d'introdurre unità nel nuovo ordinamento che con esse intendeva di creare, sia per semplificare l'amministrazione, sia infine per provvedere a quel bisogno che momenti fa lo stesso signor Ministro dichiarava essere imperiosissimo, il bisogno dell'economia.

Il Ministero ci domandava tali facoltà, ed in ispecie quella di modificare anche le circoscrizioni territoriali per valersene sotto la propria responsabilità, e coll'obbligo di renderne conto innanzi al Parlamento.

La Commissione viene in iscena e ci dice: la domanda dei ministri non è da accogliere, è contraria allà Statuto ed a tutti i principii ai quali si informa la vita costituzionale di un popolo libero; non date al Ministero questi poteri, dateli a noi. Siamo nove commissarii che valiamo i nove ministri (*ilarità*) e nove per nove è ben naturale che noi commissarii abbiamo più fiducia in noi medesimi che non nei signori Ministri. A questo modo la Commissione ci pone innanzi un sistema affatto diverso da quello proposto dal Ministero. Anche su questo sistema ci si propone di uscire dai limiti che a noi traccia lo Statuto; non ne spiaccia al signor Ministro dell'interno. Con questo sistema ci si domanda ugualmente di

Digitized by Google

uscire dai confini che alla nostra azione traccerebbe lo Statuto; solamente questa che chiamerò solo deviazione, per non urtare troppo la suscettività del Ministro dell'interno, questa deviazione avrebbe luogo non più a vantaggio del Ministero, bensì a profitto della nostra Commissione.

Ora tra questi due sistemi che si trovano a fronte la Camera deve scegliere, salvochè preferisca andare al terzo, che è quello stato messo innanzi momenti fa dall'onorevole D'Ondes-Reggio.

Io dichiaro fin d'ora che divido l'opinione dell'onorevole D'Ondes-Reggio intorno al carattere meno costituzionale dell'uno e dell'altro di questi due sistemi; ma tuttavia, nella stessa guisa che più d'una volta in questo recinto non ho esitato a dichiarare che la lettera ammazza e lo spirito vivifica, e persuaso che questo assioma si vuole applicare anche allo Statuto; così, a malgrado che io riconosca che tanto il sistema del Ministero come quello della Commissione siano una deviazione dallo Statuto, pur tuttavia io non esito ad assumere come deputato quella parte di responsabilità che mi possa venire col dare il voto ad uno di questi due sistemi.

Solamente mi riservo la libertà della scelta.

E siccome la mia scelta è già fatta, e la mia scelta è per il sistema stato proposto dai signori Ministri, così debbo a me medesimo ed al paese che in questo recinto rappresento, di dire le ragioni per le quali rifaccio mia la proposta ministeriale, quantunque non possa guari lusingarmi di avere più con me il voto degli autori di essa.

Mi sono rallegrato nell'udire dal signor Ministro dell'interno che il nuovo sistema posto innanzi dalla Commissione era proposto d'accordo con lui. E me ne sono rallegrato perchè mi fa sempre piacere il sentire che vi sia un accordo tra il Ministero ed una Commissione della maggioranza della Camera, perchè da quest'accordo amo derivare la probabilità di una maggior forza nel Ministero, e per conseguenza della possibilità di una sua maggiore durata. (*Si ride.*)

Per altro questa dichiarazione dello accordo suo colla Commissione, io credo ch'egli medesimo, il Ministro, non intese farla in modo molto assoluto; primieramente perchè avendo egli proposto un sistema che era tutt'altra cosa, non vorrà essere tacciato di avere troppo leggermente messo prima innanzi quel primo sistema, o di averlo troppo leggermente abbandonato dopo; oltrechè mentre egli dichiarava di accettare il pro-

Digitized by Google

getto della Commissione, cioè l'articolo 1°, faceva però tutte le riserve per l'articolo 2, il quale, allo stato delle cose, diventa il più importante, come quello con cui il Governo avrebbe facoltà di modificare le circoscrizioni; e non solamente le circoscrizioni amministrative, perchè una volta ammesso il principio in questa legge, è evidente che anche nelle altre leggi d'unificazione dovrebbe farsene l'applicazione estendendolo per conseguenza anche alle circoscrizioni giudiziarie, scolastiche e finanziarie.

Or bene, fra il progetto del Ministero e quello della Commissione corre, a mio avviso, un divario grandissimo.

Infatti, colla sua proposta, il Ministero veniva a dire al Parlamento: la necessità urgente di unificare per semplificare e sopratutto per introdurre radicali economie vuole che mi diate facoltà di promulgare alcune leggi, perchè non è possibile farle in questa Sessione; abbiate fiducia in me.

Certo il Ministero non pronunciava la parola *fiducia*, ma la sostanza era questa, giacchè il domandarci così larghe facoltà equivale fuor di ogni dubbio a domandarci un voto di fiducia. Vero è che la Commissione pose molta cura nella sua relazione, per dichiarare che ella non intendeva punto di esprimere un voto di fiducia o di sfiducia, ma, come già insegnavano i romani (perdonatemi questa momentanea reminiscenza forense) giureconsulti, e come l'onorevole Restelli sa meglio di me, vale assai più ciò che si fa che non ciò che si mostra di voler fare.

Laonde sia pur vero che la relazione dica di non voler discutere sul concedere o negare la fiducia al Parlamento, non sarà tuttavia alcun uomo, anche solo mediocremente versato degli usi parlamentari, il quale possa negare che se la Commissione, e con essa la Camera, avessero accordato quei poteri avrebbero propriamente fatto un atto di fiducia verso il Ministero; epperò negando ora di concederglielo fa un atto che lascio al vostro criterio la cura di qualificare.

Intanto, nel mio modo di vedere, la questione è sempre questa: che da una parte, col sistema del Ministero, si tratta di dargli un voto di fiducia; invece, col sistema della Commissione, si nega di riporre in lui questa fiducia.

Or bene, io non sono, e nessuno certo vorrà credere ch'io sia ardentemente desideroso di dare, fin d'oggi, un voto di fiducia agli attuali Ministri; una tale ardenza in me sarebbe affatto fuor di luogo, perchè,

Digitized by Google

se mi onoro di essere personalmente amico della più parte di essi, io però, dacchè son eglino venuti al potere, mi sono sempre, malgrado le mie simpatie personali, trovato in un campo opposto al loro.

Ma indipendentemente da ogni considerazione individuale, il sistema proposto dal Ministero mi è sembrato, e mi sembra grandemente preferibile, nell' interesse della sincerità delle istituzioni costituzionali.

Tanto col sistema del Ministero, come con quello della Commissione, si esce dalla lettera dello Statuto; ma con questa differenza che, col sistema del Ministero, si esce dalla lettera dello Statuto, ma si rientra nel suo spirito; invece, col sistema della Commissione, si esce dalla lettera dello Statuto per non rientrar più nel suo spirito. E non mi sarà difficile provarlo.

Il Ministero diceva: datemi facoltà che normalmente io non potrei avere, e che normalmente voi non potreste darmi; io queste facoltà le esercito sotto la mia responsabilità: poi mi giudicherà il Parlamento nuovo, quel Parlamento che, a ragione, potrà lusingarsi di rappresentare la coscienza pubblica, perchè si sarà ritemprato nelle elezioni generali, e non sarà come il nostro, vecchio e logoro, non sarà come il nostro, lontano cinque anni o poco meno dal giorno in cui gli elettori deponevano il loro voto nell' urna.

Invece la Commissione ci fa uscire egualmente dalla lettera dello Statuto, perchè ci presenta un complesso di leggi importantissime, ce le presenta sotto la forma di semplici allegati, e vuole che siano accettate senza esame, senza discussione.

Qualche volta io già votai, in questo recinto, altre leggi alle quali andavano uniti taluni allegati. Ho in ispecie votato leggi di concessione di ferrovie, che portavano per allegati le convenzioni stabilite fra i concessionari ed il Governo, il capitolato d' onere ed altri simili documenti. Ma ricordo che persino in questi casi la Camera volle che gli allegati eziandio fossero sottoposti alla specifica sua deliberazione. Al quale uopo si è lasciata sempre facoltà ad ogni deputato di proporre osservazioni e modificazioni a qualunque articolo di tali allegati, avendo invece per accettati tutti quegli articoli sui quali non si facesse una mozione speciale.

Or bene, nella legge presente non si tratta più degli articoli di qualche convenzione, non si tratta più di un capitolato d'oneri; non si tratta, e non si discute della larghezza che debbano avere i regoli delle ferro-

Digitized by Google

vie, o cose simili: ma argomento ben più serio e più importante: e in luogo di accrescere le guarenzie, per una buona ed efficace disamina, esse vengono diminuite ed escluse!

Con questa legge noi avremo provveduto all' organamento della provincia e del comune, alla sicurezza pubblica, dalla quale dipende tanta parte della libertà del cittadini, alla legge (per tacere di quella della sanità pubblica) del Consiglio di Stato e del contenzioso amministrativo che involgono in loro medesime problemi di tanta importanza. Ebbene, ora che si tratta di codeste leggi, la Commissione ci propone di attribuire minor valore alle disposizioni di esse, che non ne abbiate data negli altri casi alle singole disposizioni d' un capitolato d' oneri per una concessione di ferrovia o di canali!

E si oserà dire che codesto sistema sia conforme allo Statuto?

Non certamente alla lettera sua, poichè l' articolo 55 dice in precisi termini che le discussioni si faranno articolo per articolo; ed è impossibile che noi veniamo a discutere partitamente i mille e più articoli dei quali constano le sei leggi presentate qui come allegati. Tant' è che già il Ministro dell' interno, precorrendo l' obbiezione, ha dichiarato come assolutamente egli intenda impedire che si entri in alcuna discussione d' articoli.

È dunque dimostrato che il sistema della Commissione ci fa uscire dalla lettera dello Statuto, nè più nè meno di quanto ne usciremo accordando le chiesteci facoltà al Ministero.

Rimane che io ancora vi dimostri come col sistema della Commissione non rientriamo più nello spirito dello Statuto, a vece che in esso rientravamo col progetto ministeriale.

Vi rientravamo perchè, secondo questa proposta, dopo che il Ministero avesse compiuto il suo lavoro, il Parlamento era chiamato a giudicarlo. Invece col sistema della Commissione questo sindacato del Parlamento non ha più luogo, perchè, se esso facilmente si esercita sopra una legge che sia fatta dai Ministri sotto la loro responsabilità, diviene inattuabile quando la legge è fatta dal Parlamento.

Col sistema della Commissione la responsabilità dei sei *allegati*, secondo si chiameranno d' ora innanzi queste sei leggi, è assunta non dai signori Ministri, ma dalla Camera e dal Parlamento intero.

Or bene, è egli conforme allo spirito dello Statuto, è egli conforme alla sincerità delle istituzioni costituzionali che si finga da un

Digitized by Google

Parlamento di esaminare e discutere leggi che non esamina e che non discute?

È cosa buona ed onesta che il Parlamento dica alla nazione di accettare volenterosa queste leggi, assicurandola che le ha esaminate, mentre ciò non è vero?

Tanto più allorchè questo Parlamento, che vuol far credere alla nazione di aver esaminato e discusso leggi che non esamina e non discute, è un Parlamento il quale, se legalmente ha ancora un' apparenza di vita, moralmente per le cause che tutti conoscono, e, quando si voglia tacere d'ogni altro, anche pel solo fatto della distanza grandissima che ormai ci separa dall' epoca nella quale fummo eletti, non ha più alcuna autorità sul paese? È in questo momento, e in quest' ultimo stadio della nostra vita che noi pretendiamo fare un' opera di questa natura, riformare radicalmente la più gran parte della nostra legislazione, tutta anzi la legislazione politica ed amministrativa del regno?

Ed è a questo modo che crediamo poter acquistar credito e conservare efficacia a un sistema di cui falsiamo siffattamente l'applicazione e l' attuazione? (*Movimenti.*)

Panattoni. Noi abbiamo davanti a noi, o signori, una grave questione che la Camera, spero, risolverà in modo degno di lei.

La questione attuale fu sollevata dall'onorevole D'Ondes-Reggio colla solita sua dottrina, ed egli si è spinto sino al punto di denunziare una flagrante violazione dello Statuto. Egli ha di più lamentato parecchi inconvenienti ed assurdità nel cumulo delle leggi che si dovrebbero approvare.

Dirò in quanto alla pretesa violazione dello Statuto che se io potessi crederla reale, mi guarderei bene dal prendere la parola in difesa di questo progetto di legge, imperocchè lo Statuto è cosa tanto sacra che niuno può azzardare di violarlo. Esso è l' intermediario unico, necessario tra il dispotismo e l' anarchia; esso è anche divenuto il patto nazionale dacchè, come diceva l' onorevole D'Ondes-Reggio, le annessioni furono fatte a nome dello Statuto. Ma l' articolo 55 dicendo che le leggi devono essere discusse e votate articolo per articolo, ha fissato una disposizione tanto precettiva e tanto impeditiva, da eliminare persino il caso che la Camera possa conciliarla colle circostanze eccezionali?

Io credo che la ragion dell' articolo dimostri prima di tutto che non si commetta alcuna violazione votando nel modo che oggi si propone.

La ragione dell' articolo è quella di assicurare la piena cognizione

Digitized by Google

delle leggi e l'intera libertà di discussione. Lo Statuto protegge questi due elementi che sono indispensabili per la regolare deliberazione delle leggi. Esso protegge così il diritto della Camera; ma non lo infrena. Perciò non lo vincola talmente che in niun caso essa possa trovar modo di raggiungere i fini dello Statuto medesimo, anche senza discutere e votare i progetti articolo per articolo. Se si trattasse di attribuire alla Camera una capricciosa superiorità allo Statuto, in modo da turbare il buon sistema delle discussioni; io intendo bene che si commetterebbe grave illegalità, e che si conculcherebbe il diritto delle minoranze che devono essere sentite nella deliberazione delle leggi. Ma quando il Ministero e la Commissione, mirando all'unificazione di alquante leggi amministrative, vi presentano un progetto di approvazione che voi dovete discutere con pienissima libertà, e che potete accogliere o rigettare articolo per articolo; è evidente che, ciò facendo, siete arbitri della sorte di tutte quelle leggi che dovrebbero attuarsi. Pertanto la discussione voi l'avete sufficiente; e la votazione, fatta articolo per articolo sul progetto di approvazione, riescirà tale che basti al prescritto dello Statuto.

L'applicazione dello Statuto è quella sola di cui ora si tratta: non è la sostanza, nè l'osservanza normale dello Statuto quella di cui si disputa. Quando dunque i tre poteri si trovino d'accordo nel regolare la discussione e la votazione in tal guisa che, senza offesa radicale di ciò che lo Statuto vuole, la legge si accetti; pare conseguito il fine della Costituzione; e noi non dobbiamo avere scrupolo su ciò che andremo a deliberare.

Certo è che nella discussione della legge ogni oratore potrà chiamare a rassegna quelle disposizioni che credesse meno consone ai bisogni dello Stato, nonchè alle intenzioni del Ministro proponente e della nostra Commissione.

Io non intendo largamente profittare di cotesto diritto, perchè credo pericoloso sollevare minute discussioni le quali, comunque non aprano il campo alla votazione delle proposte leggi articolo per articolo, pur tuttavia potrebbero condurci a tale stato di perplessità da parer quasi una contraddizione l'accogliere il progetto per l'approvazione delle medesime.

Io penso, frattanto, doversi accogliere il presente progetto: inquantochè, stimo che si possano illustrare nella discussione le questioni prin-

Digitized by Google

cipali, ma che non convenga discendere a molte particolarità. Se ciò avvenisse, noi entreremmo nella via dell'impossibile.

L'onorevole Boggio, nella seduta del 19 novembre, dopo la deliberazione del trasferimento della sede del Governo, proponeva un ordine del giorno per l'unificazione delle leggi generali; ed io fui lieto di unirvi il mio voto, come la quasi unanimità della Camera trovò conveniente di approvarlo. Codesta approvazione, che portava doversi unificare le leggi d'interesse generale nel modo il più pronto, il più spedito, creava nel tempo stesso la necessità a cui oggi dobbiamo soddisfare, cioè, di non badar troppo al metodo, e di guardare piuttosto al successo.

Cosa altronde potremo noi fare! Conferire una fiducia illimitata al Ministero? Un potere eccezionale?

Quante volte il voto degli elettori mi ha chiamato all'onore di rappresentarli, ed anche prima di aver seduto in questo Parlamento, io mi sono chiarito sempre nemico dei poteri eccezionali. Nè si tratta qui di fiducia, come poc'anzi supponeva l'onorevole Boggio: imperocchè quante volte il Ministro si è posto d'accordo colla Commissione nell'accettare quelle leggi che essa riformò, noi, coll'approvare le medesime, nulla togliamo alla fiducia verso il Ministero. Sarebbe infatti un'antinomia, un controsenso, che noi mancassimo di fiducia al Ministro dell'interno, quando approviamo ciò che egli stesso accettava. Indarno si dice: lasciamo che il Ministero faccia da sè: la responsabilità sarà tutta sua. Adagio un poco! La responsabilità del Ministero si reclama troppo tardi seppure riesce di reclamarla. Frattanto il potere su chi si esercita? Sullo Stato, sui pubblici interessi. Ma i rappresentanti della nazione non sono mandati qui a prodigare questi voti di cieca fiducia e di illimitato potere. Io credo pertanto che il sistema proposto sia l'unico conciliabile colle attuali strettezze del tempo: e ciò che nelle presenti necessità noi adotteremo, non sovvertirà i principii costituzionali, e nel tempo stesso proteggerà meglio i diritti e gli interessi della nazione.

Mi piace di ricordarvi che il caso presente non è del tutto nuovo; anzi il medesimo Parlamento Subalpino ha un precedente che si accosta alle attuali contingenze. Trattavasi di approvare il Codice di procedura civile: e fu deliberata l'approvazione in massa nella tornata del 10 giugno 1853. Nè mi si dica che quello era un Codice di molti articoli; perchè i sei o sette progetti di leggi ora riuniti, e tutti numerosi di articoli, costituiscono pur essi un insieme che si accosta al Codice. E sarebbe il-

Digitized by Google

lusione e quasi ironia il volere che da noi si andasse alla discussione partita, ed alla votazione spicciola di queste leggi; perchè non già i quindici o venti giorni che a noi rimangono, ma quindici settimane vi vorrebbero forse per discuterne le questioni generali e le disposizioni particolari; e per dirimere tante e gravissime questioni che vi s'incontrano.

Il Parlamento Subalpino si fece anche allora la difficoltà, se fosse lecito approvare in massa il Codice di procedura civile. Lo proponeva l'onorevole Bon-Compagni che era allora Ministro della giustizia; relatore della Commissione fu l'onorevole Tecchio, il quale a nome della Commissione stessa aveva suggerito di leggere senza discutere, ma nella discussione non sostenne codesto sistema, e ne lasciò il giudizio alla Camera. Però, sorse l'onorevole Brofferio, che ora io vedo giungere opportuno e che può bene testificarlo, e benchè caldo sostenitore dello Statuto facilmente dimostrò che non si offendeva lo Statuto coll'approvare il progetto di legge che allora era in discussione, cioè il progetto per l'accettazione del Codice di procedura civile.

Quando i Parlamenti sono ridotti a dover fare una votazione che si renderebbe impossibile, basta che abbiano davanti una legge di approvazione, la quale permetta di aprire larghe discussioni, e di svolgere i principii, e toccar anche le più interessanti particolarità; cotesta è la discussione, cotesta è la votazione, diceva l'onorevole Brofferio, che basta allo Statuto e che soddisfa ai doveri del Parlamento. La Camera approvò allora quasi all'unanimità un ordine del giorno che in questo senso l'onorevole Brofferio propose, e votò quindi il progetto per l'accettazione del Codice. Portata poi al Senato codesta deliberazione, quel corpo conservatore che avrebbe dovuto opporsi, se veramente lo Statuto era anche involontariamente offeso dalla Camera, non trovò difficoltà veruna ad accettare quel medesimo sistema, e la legge per l'accettazione del Codice fu approvata.

Ciò detto, o signori, non rimane che la convenienza di far altrettanto. E questa è così manifesta, che quando l'ostacolo insormontabile dello Statuto non esiste, noi dobbiamo senz'altro accettare il progetto che ora si discute, e dando il nostro voto al medesimo, saranno come votate le leggi amministrative.

Io credo che il meglio che potesse farsi sia appunto di proporre, come è stato fatto dalla Commissione di concerto coll'onorevole Mini-

Digitized by Google

stro, che si adottino le leggi quali esse sono, desunte cioè dagli studi più volte fatti e fuori e dentro del Parlamento, e migliorate poi da discussioni che in parte furono iniziate dalla Camera nostra ed in parte dal Senato, e ridotte adesso anche più accettevoli per un ultimo studio che la Commissione d'accordo col Ministero vi ha portato, tenendo conto appunto di tutto quanto fu fatto e fu detto prima d'ora. Io non nego che, dato il campo di più larga e matura discussione, si potrebbe forse anche meglio condurre l'opera legislativa che siamo costretti ad affrettare; ma quando dobbiamo piegarci alla necessità e adattarci alle circostanze che ci pressano, è inevitabile che noi ci contentiamo del possibile, perchè il meglio è molte volte nemico del bene.

Mellana. Non posso seguire l'esempio nè il consiglio che volle testè darci l'onorevole Massari, della brevità. Io credo che vi sieno delle circostanze nelle quali il mostrarsi troppo corrivi e brevi, sia un mancare al proprio debito, anzichè rendere un servigio al paese.

Ancorchè corra in Toscana un motto che fa fede dell'abilità grande dell'onorevole Panattoni nel trovare dei sofismi a sostegno della tesi che esso imprende a difendere, pure in oggi la sua eloquenza non sarà da tanto da potere inorpellare quei sani principii costituzionali che devono essere nel pensiero di noi tutti.

Io sosterrò la tesi opposta alla sua, quella stessa tesi che ho sostenuta in altri tempi, avendo a compagno l'attuale Ministro dell'interno. (*Si ride.*) Io domando alla coscienza di ciascuno di voi se vi possa essere argomentazione che valga contro questo principio costituzionale.

Lo Statuto non ha fatta alcuna prescrizione per regolare le discussioni che si farebbero nei due rami del Parlamento; ma ha lasciato questa materia all'arbitrio dei regolamenti che farebbero le Camere; però di una cosa sola si è preoccupato, quella cioè che le leggi fossero votate articolo per articolo. E perchè questo, o signori? Perchè rispondeva ad un grande principio.

Infatti, noi sappiamo come presso molte nazioni le loro costituzioni esigono una garanzia ancor maggiore di quella che ha stabilito il nostro Statuto, esigono cioè la tripla lettura dei progetti di legge. Non vi è mai garanzia sufficiente là dove si tratta d'impedire che le leggi sieno improvvisate od ottengano la loro sanzione sotto qualsiasi altra impressione che non sia la più fredda ragione.

Il nostro Statuto si limita ad imporci che le leggi sieno votate arti-

Digitized by Google

colo per articolo; ma quella deliberazione è assoluta, nè lice ad una Camera deliberante in forza dello Statuto di violare quella espressa disposizione. Quando siederete in assemblea che abbia il mandato di costituire voi provvederete; ma fintanto che appartenete ad una Camera che non ha altro mandato che di eseguire e svolgere lo Statuto, voi lo rispetterete.

La prova poi come sia stata previdente questa prescrizione statutaria, ce la fornisce il discorso dell'onorevole Panattoni, il quale vi ha detto: per me credo di avere il diritto di esaminare questi progetti di legge presentati sotto forma di allegati; ma non lo farò per tema che da questa discussione possa nascere il dubbio di accettarli. Egli è tanto entusiasta di queste violazioni, che, per non respingerle, desidera la benda sugli occhi. (*Si ride.*) Resta a vedere se tutti vorranno porsi in così strana condizione.

L'onorevole Panattoni, che non è tenero, certo, degli antecedenti del Parlamento Subalpino, è nondimeno andato a rovistarne gli atti. Si vede che gli ha letti; ma, mi permetta che glielo dica, non li ha letti molto bene. In fatti, egli crede avervi trovato un antecedente che lo conforti nel suo pensiero, ed esclama: il Parlamento Subalpino ci ha fornito un esempio conforme a quanto intendiamo noi di fare.

Quand'anche il Parlamento Subalpino avesse dato un tale esempio, non l'accetterei, poichè desidero che i cattivi esempi non costituiscano un diritto, ed a violare quel patto in forza del quale noi qui sediamo. Ma sostengo che quest'esempio non fu dato mai dal Parlamento Subalpino.

A quel Parlamento si presentò il Codice di procedura; quel progetto fu discusso negli uffici; gli uffici nominarono i commissari: questi riferirono alla Camera, e fu per un tacito consenso dei deputati, i quali si astennero dal chiedere la parola sui singoli articoli, che il disegno del Codice si votò in massa, letti però i singoli articoli del medesimo.

Una voce. Lo faremo.

Mellana. (*Rivolgendosi all' interruttore.*) Lo farete? Ma non torrete a noi la facoltà di discutere, perchè questa è una garanzia....

Presidente *ed altri.* Parli alla Camera.

Mellana. Rispondo ad un'interpellanza, e ne ho il dovere ed il diritto. (*Si ride.*)

Ho detto che nel Parlamento Subalpino non fu che per un tacito

Digitized by Google

consenso che i deputati si astennero, in quella circostanza, di prendere la parola, ma il principio costituzionale non fu punto violato. Ciò è tanto vero, che mi ricordo che l'onorevole Arnulfo, ora senatore, non avendo voluto cedere a quella quasi pressione morale che si faceva su tutti, sostenne dottamente un emendamento con ripetuti discorsi per salvare il principio, e la Camera l'ascoltava debitamente, poi passava alla votazione dell'emendamento da lui proposto.

Questo preteso precedente adunque non esiste, e qualora anche esistesse, io ripeto che non potrebbe avere alcuna forza.

Non esiste poi nel caso nostro, inquantochè esso è diametralmente opposto a quello suaccennato. Allora vi furono le forme costituzionali della presentazione alla Camera, della discussione negli uffici e dello studio della Commissione, ed oggi all'incontro, nel caso presente, che cosa abbiamo?

Abbiamo la mancanza, non solo di tutte le forme costituzionali e parlamentari, ma abbiamo persino la mancanza di quei debiti riguardi che non si possono pretermettere mai verso di nessun Corpo, e tanto meno quando questo Corpo rappresenta la nazione.

Noi qui non abbiamo avuto la presentazione di questi schemi dal potere responsabile, non abbiamo avuto la discussione negli uffici, ma abbiamo invece una dittatura che si assume una Commissione.

Depretis .... Io non toccherò che di volo le questioni costituzionali, ma non tralascerò di dire francamente alla Camera essere mia opinione che col sistema e col procedere adottato in occasione di questo progetto di legge, credo siansi violati gli articoli 55 e 56 non solo, ma anche l'art. 74 dello Statuto.

L'onorevole Torrigiani diceva colla franchezza che lo distingue, che non erasi punto abrogato un articolo dello Statuto, ma che erasi solamente sospeso.

L'onorevole Torrigiani ha confessato che egli, come membro della Commissione si è determinato a fare quello che ha fatto il granduca di Toscana, il quale non ha abrogata, ma ha sospesa la costituzione del paese; però l'onorevole Torrigiani ne sospende un solo articolo. (*Ilarità.*)

Egli dice, naturalmente, che trattasi di un atto grave, e che non può essere giustificato che dalla necessità. Ma io gli domando: lo Statuto lega o non lega la Camera? Ha forse la Camera il diritto di sospen-

Digitized by Google

derlo e di abrogarlo in tutto o in parte? Chi si fa giudice della necessità nella quale debbasi sospendere l'efficacia del patto fondamentale del regno? È forse la Camera? È forse la Commissione? L'onor. Torrigiani non mi ha niente persuaso col suo ragionamento.

Dell'articolo 56 è già stato accennato da altri, ed io dirò solo, che se non fu leso veramente nella lettera, lo fu certamente nello spirito e nella sostanza.

La Camera ha cominciato la discussione, ha già deliberato su questa stessa legge: ci sono delle decisioni che essa ha prese, delle questioni che essa ha risolte, ed in faccia all'articolo dello Statuto che vi dice che quando una legge è respinta da una delle due Camere non potrà essere ripresentata che nella susseguente Sessione, io non so come si possa ricondurre la questione sulla stessa legge, nella stessa Sessione presentando senza il voto dell'altro ramo del Parlamento le questioni risolte in modo diverso, e chiedendo di votarle senza discuterle.

Ma volete voi poter respingere una legge o una disposizione di una legge, e poi con un giro di faccia e una mutazione di forme ripresentarla dinanzi a voi e colla vostra sanzione pronunziare la condanna di voi stessi?

Quanto all'articolo 74 io non ne parlerò perchè la sede di una discussione in proposito sarà forse più opportuna in occasione del secondo articolo del progetto ministeriale.

Dirò tuttavia che riguardo alle circoscrizioni territoriali, lo Statuto dice che la circoscrizione dei comuni e delle provincie non può esser fatta che per legge.

Qual è il motivo di questa disposizione?

Signori, egli è perchè una variazione di circoscrizioni corrisponde quasi sempre, e, oserei dire, sempre ad una diversa ripartizione d'imposte.

Quando la Camera si deciderà, certo senza il mio voto, a dare al Ministero la facoltà di variare le circoscrizioni territoriali, darà al Ministero la facoltà di variare la distribuzione per lo meno delle imposte dirette che formano appunto la principale sorgente con cui i comuni e le provincie fanno fronte alle loro spese.

Io sfido i più pratici dell'amministrazione provinciale a citarmi un caso, un caso solo in cui due provincie, siano pure contigue, mettendo in comune i loro affari per formarne una sola, lascino i contribuenti,

Digitized by Google

nella condizione in cui erano prima. Voi potete separare i beni patrimoniali e le passività, fare una eccezione per le strade interne dell'abitato ma quando voi confondete insieme parecchie circoscrizioni territoriali, siano pure di comuni, necessariamente voi dovete alterare l'imposta, ed è perciò che la Costituzione del Belgio ha fatto della circoscrizione territoriale del regno un articolo della sua Costituzione, come noi abbiamo nello Statuto un articolo meno severo, ma non meno esplicito nello stesso senso ed allo stesso scopo.

Risultamento della votazione:

Presenti e votanti 247
Maggioranza 124
Favorevoli. . . . 184
Contrari . . . . 63 [1]

SENATO.

Discussione del *progetto di legge riguardante la facoltà al Governo di pubblicare in tutto il Regno alcune leggi di ordine amministrativo.*

Presidente. L'ordine del giorno ci chiama a discutere il progetto di legge riguardante la facoltà al Governo di pubblicare in tutto il Regno alcune leggi di ordine amministrativo.

Tale progetto è così concepito:

ART. 1. « Sono approvate ed avranno vigore in tutto il Regno le seguenti leggi:

» Legge sull'amministrazione comunale e provinciale, che costituisce l'allegato *A*.

» Legge sulla sicurezza pubblica, che costituisce l'allegato *B*.

» Legge sulla sanità pubblica, che costituisce l'allegato *C*.

---

[1] *Atti Parlamentari.* Camera dei Deputati, Sessione 1863-64. Tornata delli 7 febbraio 1865.

Digitized by Google

» Legge sull'istituzione del Consiglio di Stato, che costituisce l'allegato *D*.

» Legge sul contenzioso amministrativo, che costituisce l'allegato *E*.

» Legge sulle opere pubbliche, che costituisce l'allegato *F*. »

Art. 2. « È data facoltà al Governo d'introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle provincie e dei circondari quei mutamenti che sono dettati da evidente necessità, udito il parere dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali specialmente interessati, nonchè il parere del Consiglio di Stato, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese. »

Art. 3. « I poteri eccezionali, accordati col precedente articolo, cessano coll'esecuzione loro data mediante la pubblicazione del relativo Decreto Reale, e in ogni caso con tutto l'anno 1865.

» Collo stesso Decreto Reale sarà pubblicata la tabella delle circoscrizioni amministrative del Regno. »

Art. 4. « Il capoluogo della provincia di Noto è restituito alla città di Siracusa, dalla quale assumerà il nome la provincia stessa.

» La città di Noto ritorna capoluogo di circondario. »

Art. 5. « Il Governo del Re è autorizzato a dare i provvedimenti occorrenti per l'esecuzione del precedente articolo. »

Nel dichiarare aperta la discussione generale, io debbo far notare ai signori senatori che stante la natura eccezionale di questa legge, stante anche l'ampiezza della discussione alla quale può dar luogo il complesso della legge e degli allegati compresivi, converrebbe che la discussione generale si riducesse a spaziare generalmente sul merito delle diverse leggi e non già però ad entrare in particolari che potessero dar luogo a qualche emendamento, intorno ai quali si potrà discutere e votare nella discussione particolare di ciascun allegato.

Potendo ogni allegato dar luogo a qualche emendamento o a qualche domanda di schiarimento, chiara cosa è che sarebbe un tempo perduto il cominciare nella discussione generale a proporre emendamenti i quali avranno poi conveniente sede nella discussione particolare degli allegati medesimi.

Mediante questa preghiera ed osservazione, io dichiaro aperta la discussione generale.

. . . . . .

. . . . . .

Digitized by Google

Tecco. Io non mi propongo di spaziare come il signor Presidente ci fece facoltà sulle varie leggi comprese nel progetto presentato dal Ministero dell'interno sotto il titolo di: « Facoltà al Governo di pubblicare in tutto il regno alcune leggi d'ordine amministrativo. » Trattandosi di un progetto di legge inteso all'unificazione amministrativa, è forse una delle più strane cose a cui mi potessi attendere, io che dalla prima età ho sempre sospirato all'unità dell'Italia, di trovarmi nella necessità di coscienza d'oppormi, ed oppormi nel modo che per me sia più efficace, ad un progetto di legge, che sotto questo specioso titolo d'unificazione, per cui ebbe tanti elogi dall'egregio relatore dell'Ufficio Centrale, io credo che invece di dare una base d'unificazione sia per lo contrario il principio della distruzione assoluta d'ogni base su cui si possa ulteriormente contare di progredire verso l'unità nazionale.

Infatti se non si vuole prescindere assolutamente dallo Statuto troviamo nel suo art. 55 il modo ben preciso di procedere alla votazione di qualunque legge; questo modo è determinato assolutamente in guisa da non poter subire nessuna interpretazione contraria.

Non solamente esso prescrive che dal Parlamento abbiasi a votare ciascheduna legge, ma che abbiasi a votare articolo per articolo: come dunque si potrebbe pretendere che questo così detto progetto di legge, col quale si tratta di dare facoltà al Governo di pubblicare leggi così importanti, così capitali come quelle sei che si trovano coacervate in un solo articolo, come si potrebbe, dico, pretendere che esso venga così votato dal Parlamento, e come potremmo noi considerare salvo lo Statuto, quando il Senato credesse, contro il prescritto del precitato articolo, di poter procedere senz'altro alla votazione di tante leggi così distinte e tutte contenute nel primo articolo del ministeriale progetto?

Certamente io sono lontano dal credere che si debba osservare ogni singola disposizione dello Statuto per un modo troppo assoluto alla sola e pura lettera, quando pure da altre parti dello stesso Statuto evidentemente sorgessero indicazioni tali che potessero dimostrare diverso esserne lo spirito e venissero ad indicare il vero e preciso senso di certe per avventura non abbastanza sicure disposizioni, alle quali per logiche induzioni o per evitare qualche assurdo risultante dalla troppo letterale interpretazione si venisse a scorgere doversi far luogo a qualche parca eccezione.

Non comprendo però come, quando nulla assolutamente vi sia in

Digitized by Google

altre parti dello Statuto che venga a derogare in qualche modo una sua disposizione precisa e perentoria, si possa da chicchessia arbitrarsi di porla scientemente in disparte se presentasse qualche difficoltà per avventura la sua osservanza. Egli è quindi incompatibile nella questione che ci occupa colla osservanza dello Statuto, a parer mio, la pretesa del Ministero che si passi dal Senato alla votazione di un progetto di legge, il quale sarebbe diametralmente contrario alla prescrizione del già mentovato articolo 55, perchè non solo si verrebbero così a votare articolo per articolo le singole leggi, ma quel che è ben peggio, sotto la speciosa apparenza d'un semplice articolo del così detto progetto di legge presentato dal Ministero, si dovrebbe votare insieme un ammasso di molte leggi gravissime e complesse, cosa di cui non credo trovisi sinora esempio in verun Parlamento.

Io ammetto che vi possano sorgere talvolta delle tristi necessità di ricorrere a mezzi eccezionali dal governo. Pur troppo dopo la infausta Convenzione fatta con una potenza straniera pel trasferimento della nostra Capitale a termine fisso, potevasi facilmente comprendere che sarebbero sorte gravissime difficoltà, tanto più trattandosi di trasferire la sede del governo in una città in cui non erano tampoco vigenti le leggi comuni dello Stato. Ma perchè tali leggi ivi provvisoriamente almeno venissero introdotte, sinchè costituzionalmente le nuove leggi d'unificazione per tutto il regno votar si potessero dal Parlamento, io non posso scorgere invero quale impossibilità ci sarebbe stata che le leggi attuali dello Stato fossero promulgate ed estese frattanto anche alla nuova Capitale, quando non si fosse creduto di lasciarle ancora per qualche tempo la propria autonomia. Sarebbe stato al certo più degno di previdente governo di pensare prima a tali emergenze e provvedervi comunque; però se a ciò non si era peranco pensato, per provvedere ora a tale difficile emergenza si domandi al Parlamento poteri quanto si voglia estesi, ma tali che non producano un intervertimento d'attribuzioni legislative, incompatibile, a parer mio, colla osservanza dello Statuto. Porto quindi opinione che il Senato non potrebbe accettare il modo di votazione del progetto di legge presentato come pretenderebbe il Ministero senza esautorar se stesso in certo modo e senza sancire, colla sua annuenza a tale pretesa, una manifesta infrazione ad una delle più importanti e delicate disposizioni dello Statuto.

Vorrei che quanto ebbi sin qui ad osservare sull'infrazione alle pre-

Digitized by Google

scrizioni costituzionali non fosse di tanta evidenza e desidererei pure che ciò mi si potesse contestare, ma pur troppo io non so vedervi per ciò alcuna possibilità. Non trovo infatti nel nostro Statuto assolutamente veruna di quelle clausole che s' incontrano a caso in certe altre costituzioni, clausole che pongono talvolta il potere esecutivo in grado d' interpretarne più largamente, secondo le occorrenze, certe disposizioni.

Non so vedere, ripeto, nel nostro Statuto alcuna di quelle disposizioni poco precise che lasci al governo una certa latitudine d' interpretazione; vedo anzi che nulla potrebbe trovarsi di più chiaro e preciso che la prescrizione contenuta ed espressa nell' articolo costituzionale più volte rammentato. Supponiamo tuttavia pure che ci fosse solo necessità di estendere, come già dissi poc' anzi, la legislazione comune dello Stato alla città sinora godente della propria autonomia tosto che essa diventi la residenza del Governo, ma che convenisse puranco per alcuni riguardi portare qualche modificazione alle leggi che colà si venissero ad estendere, non saprei contuttociò riconoscere che tale modificazione non si potesse ottenere che ponendo in non cale le prescrizioni dello Statuto quando tali modificazioni si potrebbero presentare costituzionalmente alla votazione delle due Camere.

In questo modo io credo tuttora che si potrebbe provvedere alle difficoltà che sembrano talmente avere conturbato il Ministero da fargli quasi dimenticare la sola base solida d' ogni legge, lo Statuto.

Mi si obbietta che leggi molto complesse, leggi che presentino una lunga serie di disposizioni quali sono quelle contenute negli allegati al 1° articolo del progetto presentatoci, non sarebbe sperabile di vederle presto votate dal Parlamento come sarebbe necessario. Prima di tutto il nostro Parlamento, anzi questo Senato stesso, come ben lo rammentate, o signori, ha già dato di ciò ottimo esempio quando votò, pochi mesi or sono, in alcune tornate e senza veruna difficoltà una legge molto complessa, anzi un codice di leggi quale si è quello della marina mercantile; io non vedo quindi perchè non sarebbesi potuto presentare ugualmente al Parlamento le nuove leggi occorrenti e le antiche colle necessarie modificazioni, affinchè esse venissero dalle due Camere votate nel modo prescritto dallo Statuto.

Del resto si sono nel Parlamento Belga, e in altri Parlamenti votati pure dei codici: e non so quindi perchè si debba credere che il nostro Parlamento solo abbia tutt' ad un tratto perduta la capacità di

Digitized by Google

votare regolarmente le leggi che gli si presentassero in queste circostanze, e non so comprendere che qui si debba ora invertire affatto l'ordine naturale dei Poteri costituzionali, cosicchè il Potere esecutivo abbia ad assumere su di sè quello che fu sempre proprio e peculiare còmpito del Potere legislativo.

Io non comprendo infine come finora si sia creduto che le leggi si potevano fare in Parlamento, e che ora si sia pensato incaricarne invece il Potere esecutivo.

Io non vedrei poi finalmente la necessità che tutte assolutamente le leggi amministrative od altre siano ad un solo tratto unificate, potendosi procedere alla votazione delle più urgenti. Che se ciò non si potesse fare in 6 mesi fissati al trasferimento della capitale, e perchè occorrendo ciò assolutamente non si potrebbe anche prorogare il termine? Sarebbe invero troppo per noi vergognoso se potessimo crederci irremissibilmente astretti a votar leggi in un termine perentorio per la esecuzione di patti dei quali meglio è il tacere.

Soggiungerò soltanto che non posso considerare come valido qualunque patto con potenza straniera che pretenda imporci obblighi in quanto sia di attribuzione propria del governo costituzionale.

Audiffredi. Domando la parola.

Tecco. Che se mai, ciò che non credo, si fossero assunti impegni che indirettamente esigessero la più pronta attuazione di certe leggi, domanderei infine che trovandoci di fronte al patto nazionale su cui devono appoggiarsi e Parlamento e Governo, domanderei, dissi, se in presenza di questo patto che abbiamo tutti giurato entrando in questo recinto, si possa mettere in confronto qualunque altro impegno.

Il Parlamento non può d'altronde concedere al Ministero una facoltà che gli è attribuita dallo Statuto, la facoltà vale a dire di votare le leggi secondo le prescrizioni costituzionali.

Conchiudo: se il Ministero riduce la sua domanda a quanto già si era convenuto nell'altra Camera da principio, cioè che gli accordasse la facoltà di estendere le leggi vigenti nello Stato alla nuova sede del Governo con quelle modificazioni che ulteriormente sarebbersi costituzionalmente votate, io certamente sarei felice di dare il mio voto favorevole; altrimenti crederei di tradire il mio giuramento e la mia coscienza, votando una legge che credo assolutamente contraria allo Statuto, sul quale posa il Governo nazionale.

Digitized by Google

Ministro dell' Interno. Domando la parola.

Presidente. Ha la parola il signor Ministro.

Ministro dell' Interno. Io desidererei rispondere solo poche cose a quanto disse testè l' onorevole senatore Tecco, il quale ha con gravi parole, se non con solidi argomenti, dichiarato che il sistema, col quale si procede nella discussione di questo progetto di legge è contrario allo Statuto; e che perciò volendo egli serbarsi fedele allo Statuto ed al suo giuramento, assolutamente respinge siffatto sistema.

Io credo, che l' onorevole senatore Tecco versa in un grave errore. Io non trovo nello Statuto, che vi sia un articolo il quale vieti al Parlamento di adottare il sistema che già fu seguito nell' altro ramo del Parlamento, e che spero vorrà pure essere tenuto dal Senato. Io ho ben presenti i termini precisi dell' articolo dello Statuto, cui fece allusione l' onorevole Senatore Tecco.

Esso non fa che dichiarare, che le leggi debbono essere discusse e votate per articoli. Or bene, nè il Ministero nè l' Ufficio Centrale hanno mai proposto di non discutere per articoli il progetto di legge che vi è presentato, perchè questo progetto è appunto costituito di quattro o cinque articoli. Tale è la cosa se vi vuole stare alla lettera precisa....

Tecco. Domanda la parola.

Ministro dell' Interno.... dell' articolo dello Statuto. Se poi si vuole interpretare lo Statuto nel senso, che non solamente la legge si debba discutere e votare per articoli, ma anche tutte le disposizioni in cui si comprende l' insieme della medesima, io reputo che si debba generalmente attenersi ad un sistema più largo, più liberale di discussione. Se non che nel sistema adottato, è forse proibito al signor Senatore Tecco, o a qualsiasi altro Senatore, di proporre emendamenti?

È egli forse vietato di votare contro, od in favore di qualsivoglia disposizione?

Sta all' assennatezza del Senato il vedere, se per raggiungere quello scopo finale, elevato ed importante che noi ci proponiamo, di dotare il paese di un complesso di leggi uniformi, organiche, onde unificare la legislazione dello Stato, convenga ora modificare queste leggi: ma però è libero ad ognuno dei Senatori di proporre quegli emendamenti che crederà opportuni su qualsiasi articolo.

Adunque o l' onorevole Senatore Tecco interpreti lo articolo 55 dello Statuto nel suo senso prettamente letterale; ovvero lo interpreti nel suo

Digitized by Google

spirito il più largo e liberale; egli troverà, che il metodo proposto non inchiude nessuna violazione dello Statuto: giacchè certamente non sarebbe stata la Camera dei Deputati che prese l'iniziativa per eccitare il Ministero a proporre un sistema di unificazione legislativa spiccio e pronto; nè il Ministero, che avrebbe accettato un metodo, il quale avesse potuto tendere a violare lo Statuto.

E però io prego il signor Senatore Tecco di voler acquietare i suoi scrupoli, ed allontanare da sè il timore, che dando voto favorevole a questo sistema e a questo progetto di legge, egli incorra nel gravissimo pericolo di violare lo Statuto, e di venire meno al suo giuramento; giacchè certamente nessuno degli onorevoli Senatori che stanno in questo recinto, nè degli onorevoli Deputati dell'altro ramo del Parlamento, come nessuno dei ministri, vorrebbe esporsi a questo pericolo, a questa grave violazione dello Statuto.

. . . . . .

. . . . . .

Tecco. Io desidero solamente che non si fraintendano le parole che ho pronunciate. Io non ho detto nè ho inteso mai di oppormi all'unificazione legislativa-amministrativa, ed a quanto possa tendere al compimento della unità italiana; non mai mi si potè affacciare alla mente simile pensiero. Ma rispondendo all'onorevole senatore Audiffredi dirò, che ciò che intesi dire si è solamente, che non comprenderei una pretesa unificazione che dovesse procedere col distruggerne le basi istesse sulle quali soltanto può fondarsi la legge, cioè lo Statuto.

Passo ora a quello che l'onorevole signor Ministro dell'interno ha osservato in proposito, che cioè l'articolo 55 dello Statuto non sarebbe contrario al metodo di votare i progetti di legge nel modo con cui domandasi sia votato quello da lui ora presentato al Senato.

Io devo domandare prima di tutto se si può considerare come un progetto di legge semplice, quello che comprende nel suo primo articolo sei leggi importantissime. Non credo si voglia equivocare sul vero senso dei vocaboli, che ciò non sarebbe degno del Governo nè del Parlamento; devo quindi intendere l'art. 55 del nostro Statuto, in questo senso, che ogni singola legge, la quale abbia oggetto distinto, sia votata distintamente nel modo prescritto dallo Statuto, cioè articolo per articolo. Non credo però che ciò debba far sì che il Parlamento abbia lungamente a discuterle ciascuna di esse; anzi la prudenza del Senato, sono persuaso,

Digitized by Google

eviterebbe sempre discussioni inutili sopra articoli nei quali non ci fossero discrepanze gravi e fondate.

In conseguenza la discussione verserebbe intorno a pochi articoli più importanti.

Non posso però mai ammettere che non sia rispettato lo Statuto tanto nello spirito che nella lettera della prescrizione contenuta nell' art. 55, pretendendosi che si voti il progetto di legge presentato dal Ministro dell' interno coi suoi vari articoli, il primo dei quali egli solo, come disse testè, ci presenta un insieme di sei leggi e tutte di alta gravità.

Se è lecito secondo lo Statuto di formare complessi di leggi in questo modo, e proporli come una semplice legge al Parlamento acciò siano votati, io allora troverei molto più semplice e comodo che i cinque articoli del progetto di legge Ministeriale si riducessero ad un articolo solo, in cui si dicesse che il Parlamento rimette i suoi poteri di Legislatore al Ministero, acciò faccia le leggi che gli convengono.

Questo è quanto secondo la conseguenza logica di questo principio risulterebbe, e così si eviterebbe ancora ogni discussione inutile.

Osservò ancora il sig. Ministro dell' interno, che l' art. 55 prescrive bensì il modo di votazione da me indicato, ma non vieta il contrario.

Ma io domando se mai si possa credere che ad un articolo dello Statuto, contenente una prescrizione a cui non siasi derogato in altro articolo dello stesso Statuto, sia ammessibile una eccezione con simile protesto.

Dovrebbe essere altrimenti un duplicato di tutti gli articoli prescrittivi dello Statuto con altrettanti proibitivi.

In conseguenza non posso ciò considerare come obbiezione seria.

In quanto finalmente alle esortazioni, che mi si diressero di calmare i miei scrupoli, dirò che alieno da vani scrupoli non credo possano così qualificarsi quando mi appello alla evidenza di ciò che è in potere d' ognuno di verificare nel testo dello Statuto.

. . . . . .

. . . . . .

Cadorna (*Relatore*). Io dichiaro che quanto grande è l' importanza che sia accettato questo progetto di legge, altrettanto, personalmente, sento lo stretto obbligo di essere assai parco di parole, corrispondendo in ciò anche al mandato dell' Ufficio Centrale.

Digitized by Google

Conseguentemente io mi ristringerò a due sole osservazioni, l'una sull'importanza di questa legge, di cui si è già parlato nella relazione dell'Ufficio, e l'altra sulla questione costituzionale.

In quanto all'importanza della legge, io non mi accingo a dimostrarla; questa legge è di natura tale che chi ne sente l'importanza, non abbisogna di dimostrazioni, e a chi non la vede, le dimostrazioni sarebbero soverchie. Perciò credo che basti il dire che si vota una legge la quale unifica l'amministrazione di tutto il Regno; questo fatto è per sè così lucido, così chiaro, la sua importanza si palesa talmente da sè, che il volerlo provare con ragioni, sarebbe cosa che oscurerebbe più che non altro l'oggetto stesso.

Quindi passo senz'altro alla questione costituzionale sulla quale sebbene siano state già date sufficienti risposte dal Ministro dell'interno, credo sia anche debito dell'Ufficio di insistere, al fine di escludere ogni idea che il modo della discussione del presente disegno di legge costituisca una violazione, ed anzi, come si è ora detto, una distruzione dello Statuto. Se un fatto di tal natura potesse essere mai vero, io dichiaro apertamente ed a nome mio, ed a nome dell'Ufficio Centrale, che non vi sarebbe importanza di legge la quale potesse autorizzare una vera violazione dello Statuto. L'articolo 55 dello Statuto dice che le leggi debbono essere discusse articolo par articolo. In questa disposizione bisogna considerare la sostanza e la forma.

Qual'è la sostanza di quest'articolo? È che nessuna legge possa essere votata in massa, per modo che sia impedita la discussione di ciascun articolo. Vuole lo Statuto che si mantenga intatto e nel Governo del Re e nei membri delle due Camere il diritto di discutere separatamente ciascun articolo. Tale è la sostanza di questa disposizione, la quale rende impossibile ogni cosa, che la distrugga, o che impedisca il conseguimento dello scopo effettivo cui mira cotesta disposizione.

La conseguente forma naturale di questa prescrizione è che si legga, come si suol fare e come si debba regolarmente fare, ciascun articolo, interpellando ognuno se intenda di accettarlo o no.

Ora, qual è il sistema che vi si è proposto? Esso consiste nel porre come allegato ad una legge di pochi articoli molte altre leggi, ed io chiedo, se con ciò si escluda la sostanza della sovradetta disposizione statutaria.

Questo sistema esclude egli il diritto di ciascun senatore di discutere

Digitized by Google

e votare articolo per articolo non soltanto il progetto di legge principale, ma anche i progetti di legge che sono allegati al medesimo? No certamente.

I membri di questo consesso possono credere opportuno di non usare di questo loro diritto; ma tutti riconoscono di averlo, e di poterne, ove vogliano, usare. È dunque intatta la sostanza della disposizione dello Satuto, la quale in ciò appunto consiste, epperò la variazione consiste in una variazione di forma, che non offende la sostanza.

L'Ufficio Centrale ha messo molta importanza nel far risaltare questo fatto nella stessa sua relazione; di fatti nelle ultime parole della medesima è detto: « Ben sappiamo che avremmo diritto di fare (cioè di provocare noi stessi una discussione sopra qualsivoglia articolo), diritto questo che compete ad ogni membro del Parlamento, ma l'Ufficio Centrale si terrebbe in colpa dello usarne nelle presenti circostanze. » Dunque riconosciamo che abbiamo la facoltà di usarne secondochè noi crediamo, ma non crediamo opportuno di usarne.

È per tanto evidente che dappoichè è lasciata intatta la libertà a tutti i membri del Senato di discutere tutti gli articoli, anche la sostanza delle disposizioni statutarie non è punto violata.

Io non dico con ciò che la forma colla quale in questo caso la sostanza è attuata sia quella che naturalmente scende dalle disposizioni dello Statuto. Ma vi ha gran tratto, o signori, tra il violare un articolo dello Statuto, od usare una forma, la quale non sia quella che più propriamente si debba usare in tutte le circostanze ordinarie.

Queste considerazioni allontanano assolutamente la questione costituzionale, ed escludono l'allegata violazione dello Statuto.

Se non che l'Ufficio Centrale non ha creduto di potere far buon mercato neppure nella questione di forma, appunto perchè il rigore delle forme in genere è la tutela della sostanza. L'Ufficio Centrale se nella questione di forma ha creduto che in questa circostanza il Senato si potesse alquanto scostare da quelle consuete, ne ha detto le ragioni ampiamente nella sua relazione. Se ci ha caso nel quale non convenga seguire il rigore delle forme per non sacrificare la salute stessa del paese, certamente è questo; e le circostanze attuali che abbiamo poste in chiaro sono tali, che certamente distinguono questo caso da qualunque altro che si possa mai presentare. Ond'è che il fatto presente non potrà mai esser tratto a conseguenza; perciò, ripeto, che l'accusa

Digitized by Google

di incostituzionalità per una variazione di forma che conserva integra la sostanza dell' art. 55, e l' applicazione delle sue disposizioni, non ha fondamento; e che le circostanze in cui versiamo giustificano pienamente la deviazione nelle forme.

. . . . . .

. . . . . .

Pallieri. Io vo' fare un tentativo presso il signor Ministro dell' interno, la cui adesione mi è necessaria per poter concretare in formale proposta l' idea che avrò l' onore di esporre, e che mira alla concessione di straordinari poteri.

Se questa fosse unica Assemblea legislativa, o non ci trovassimo nelle circostanze che tutti sanno, o non ci stringesse così urgente necessità, l'opposizione che incontrasi da parte del signor Ministro sarebbe per me un motivo d' insistere maggiormente nel mio disegno, perocchè a niuno meglio si possono tali poteri affidare che a chi li ricusa e non li accetta che suo malgrado nell'interesse della cosa pubblica, nè si corre allora pericolo di vederli abusati.

Ma, nel presente stato delle cose, io nulla voglio arrischiare che possa per avventura frapporre il menomo incaglio ad un progetto di legge cotanto vivamente atteso dalla nazione, e che più di ogni altro onorerà il Governo che lo ha proposto ed il Parlamento che lo avrà adottato. E siccome il progetto emendato vorrebbe essere ad altra Assemblea presentato dallo stesso signor Ministro, che dovrebbe ivi farsene propugnatore, al qual uopo richiedesi, per esser certi di favorevole successo, la sua buona volontà e disposizione; così dico sin d' ora che, ove di queste non mi risulti per espressa dichiarazione del signor Ministro, io non darò ulteriore seguito a queste mie osservazioni.

Egli è perciò che io respingerei coll' Ufficio Centrale qualunque emendamento che alle sei leggi di cui si tratta venisse proposto, giacchè l' attuale ammessione di emendamenti renderebbe di certo impossibile il compimento legislativo di questo progetto.

Qual è pertanto, io chiedo, la miglior via per raggiungere il comune intento?

A me pare che la via preferibile sotto ogni rispetto, e sopratutto per la maggior sua costituzionalità e pel perfezionamento di questo corpo di leggi, sia quella precisamente in cui si mettevano lo stesso signor Ministro dell' interno ed il suo collega Guardasigilli nell' iniziare davanti al Parlamento l' unificazione amministrativa e giudiziaria.

Digitized by Google

Proponevano i signori Ministri che una delegazione legislativa venisse fatta al Governo del Re; delegazione, però, non assoluta e generale, ma speciale, tassativa, e circoscritta, non pure quanto all'oggetto ed ai principii fondamentali, ma persino al testo delle leggi; solo chiedevano che fosse loro data facoltà d'introdurre in esse quelle modificazioni che avrebbero credute convenienti, sì per coordinarle fra loro e colle altre leggi dello Stato, sì per semplificare la pubblica amministrazione e diminuire le spese.

Che se, rispetto all'unificazione amministrativa, della quale unicamente ora si tratta, venne abbandonato il proposto sistema in quanto all'articolo primo del relativo disegno di legge, si fu per ragioni che non possono essere presentemente in veruna guisa al Senato applicabili; il che chiaro apparisce così dal rapporto fatto alla Camera dei Deputati dalla sua Commissione come dai discorsi del signor Ministro, documenti che ho qui alle mani, ma di cui non occorre riferire il tenore, bastandomi ripetere che le ragioni ivi addotte non sono al Senato applicabili.

Delegazioni legislative riceve continuamente il Governo del Re, come quello che, mentre divide col Parlamento il potere legislativo, ha poi l'esercizio di tutto il potere esecutivo, e d'ogni suo atto è responsabile.

Vuolsi però riconoscere che, quantunque assai limitate, sarebbero tuttavia straordinarie le facoltà da concedersi al Governo; ma straordinarie, imperiose, singolari son pure le presenti congiunture.

Il signor Ministro, che tenne fermo in quanto ai poteri che chiedeva coll'articolo 2, vide accolta la sua domanda. Di questi giorni, un onorevole suo collega fu forzato ad accettare poteri più ampi di quelli che desiderava. Laonde io credo che il primitivo disegno del Ministero non potrebbe incontrare difficoltà.

Ho detto che questo sarebbe più costituzionale; ed in ciò dire io non alludo ad articoli dello Statuto concernenti a procedura legislativa, invocati da uno degli onorevoli preopinanti, al quale così il signor Ministro come l'onorevole relatore dell'Ufficio Centrale fecero adeguata risposta; io guardo più alto, guardo specialmente alla disposizione fondamentale dello Statuto, per cui i due consessi parlamentari debbono avere egualmente ingerenza, non mai l'uno maggiore di quella dell'altro, nella formazione delle leggi; ma non amo inoltrarmi in questo scabroso terreno, e ne posso prescindere, giacchè gli onorevoli miei colleghi

Digitized by Google

ben sentono quello che io potrei dire, e ben lo immagina il signor Ministro.

. . . . . .

. . . . . .

Ministro dell' Interno. Comincio col ringraziare l' onorevole Senatore Pallieri delle parole molto benevoli che mi rivolse e del modo temperatissimo e saggio, col quale ha fatto la sua proposta.

Pallieri. Non ho fatto proposta.

Ministro dell' Interno. Vorrebbe fare una proposta, o almeno egli vorrebbe farla, qualora il Ministro si dichiarasse disposto ad accoglierla. Or bene, io debbo ringraziarlo; e spero, che l' onorevole Senatore vorrà accettare i miei ringraziamenti pel modo benevolo, con cui si è rivolto al Ministro, e particolarmente della sua buona intenzione di voler accordare al Ministro facoltà assai più ampie di quelle contenute nel progetto di legge.

Ma l' onorevole Senatore Pallieri nel fare o nell'intendimento di fare questa proposta, certamente non può mettere in disparte le considerazioni, le quali mi hanno già determinato a rifiutare una proposta consimile, che mi è stata fatta nell' altro ramo del Parlamento da alcuni deputati. Benchè il Ministero abbia chiesto egli stesso da principio la facoltà di modificare le leggi organiche amministrative, tuttavia egli ha dovuto recedere da questa domanda ancor prima che la discussione si aprisse nell' altro ramo del Parlamento. E ciò egli fece, perchè veramente era cessata la ragione, o, direi meglio, la condizione di cose, la quale aveva determinato il Ministro a formulare il suo schema di legge, come si trovava nel primitivo progetto, col quale si chiedeva la facoltà di modificare le leggi, perchè credeva che queste non potessero essere modificate dal Parlamento, stante specialmente la brevità del tempo.

Voglia l' onorevole preopinante por mente alle circostanze in cui il Ministero dovette fare quella sua proposta, ed alla possibilità che il Parlamento potesse stare riunito solo per pochi giorni. Da tutti si sentiva un urgente bisogno di venire all' unificazione, almeno delle leggi principali organiche; mentre per altra parte non si credeva che vi fosse il tempo necessario per esaminarle minutamente. Per ciò il Ministero, avuto riguardo a queste circostanze, chiedeva la facoltà di poterle modificare. Ma poscia, il Parlamento avendo colla proroga per esso chiesta, cioè coll' aggiornamento delle sue sedute, lasciato tempo e alla Commis-

Digitized by Google

sione nominata dalla Camera ed al Ministero, di poter esaminare queste leggi e quindi poterle formolare e compiere con tutte quelle modificazioni che fossero assolutamente necessarie onde coordinarle fra loro e migliorarle, le condizioni furono essenzialmente cambiate.

Mancata adunque la causa, per cui si era chiesta la facoltà di modificarle, il Potere esecutivo ha dovuto rinunciare a siffatta facoltà; d'altro lato l'onorevole senatore Pallieri, il quale si può dire mio coetaneo nella vita parlamentare, e per conseguenza ha delle cose parlamentari molta esperienza, sa meglio di me, che il Ministero deve cercare di conformarsi quante volte non si tratti di principii, agli intendimenti, alle tendenze del Parlamento. Perciò, quando il Ministero si accorse che il Parlamento in grandissima maggioranza era avverso a concedere queste facoltà straordinarie al Potere esecutivo, e che d'altra parte, vi era mezzo di potere anche fare senza queste, dovette conformarsi a questo avviso quasi unanime dell'altro ramo del Parlamento; massime sul riflesso che pareva più regolare e più consentaneo anche alla Costituzione, l'approvare leggi, le quali fossero conosciute in tutte le singole loro parti, senza dare al Governo la facoltà di modificarle, il che significa dare al Governo la facoltà dell'ignoto, cioè di approvare ciò che non si conosceva.

Queste sono le ragioni, le quali m'indussero a rinunziare alle facoltà di cui si tratta.

. . . . . .

. . . . . .

Il Senato approvò la Legge in seduta delli 8 Marzo 1865. [1]
Risultato della votazione:

Numero dei Votanti, 84.
favorevoli, 62 — contrari, 22.

---

[1] *Atti Parlamentari.* Discussioni del Senato, Sessione Parlamentare del 1863-64 dal 25 Maggio 1863 al 16 Maggio 1865. Tornata delli 8 Marzo 1865.

Digitized by Google

Camera dei Deputati.

Discussione generale del *Disegno di legge per la promulgazione di varie leggi e codici per l' unificazione legislativa.*

Presidente. L' ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge per dare facoltà al Governo di promulgare in tutte le provincie alcuni progetti di legge per l' unificazione legislativa del Regno.

La discussione generale è aperta.

Crispi. È bene che la Camera si renda ragione dei due disegni di legge che sono sottoposti alle sue deliberazioni.

Io non parlo del secondo, giacchè esso presenta unico concetto e non avremo grandi difficoltà nel discuterlo. Parlo del primo, il quale mira niente meno che alla pubblicazione di nove Codici.

Dei nove Codici sette fanno parte degli allegati che ci furono distribuiti, e questi possono necessariamente essere esaminati, e possono ricevere emendamenti come fu fatto per le leggi amministrative che giorni innanzi abbiamo votate.

Per il Codice civile e quello di procedura civile, qualunque possa essere la buona volontà della Camera per portare sui medesimi degli emendamenti, io non posso nascondere che il voto che in proposito si potrebbe dare non sarebbe d' un risultato pratico.

Sciaguratamente le regole costituzionali non possono con tutta severità essere applicate, se mai la Camera vuole che questi due Codici siano tosto promulgati in tutto il regno.

I Codici suddetti, come furono presentati al Senato, avevano d' uopo di studi che non furono compiuti.

Essi dovevano anche esser messi in armonia col Codice penale e con gli altri Codici che il Ministero prometteva di presentare al Parlamento in un tempo più o meno lontano.

La Commissione ha quindi sentito il bisogno di proporre coll' articolo secondo che il potere esecutivo abbia l' autorità di coordinare tutti questi Codici, togliendo dai medesimi ogni discordanza.

Ed invero non si può concedere la pubblicazione del Codice civile senza dare ad un tempo cotesta facoltà.

Io ben comprendo che questo sia grave, che esca dalle regole ordi-

Digitized by Google

narie, che sia una rivoluzione nel sistema parlamentare. Tuttavia, al punto in cui siamo, non puossi fare altrimenti, e per la Camera non c'è che da accettare o da rifiutare. Coloro i quali sono contrari a questo sistema non hanno che a mettere una palla nera nell'urna perchè la loro coscienza non possa essere offesa; la mettano bianca coloro i quali vogliono saltare il fosso a commettere un atto, diciamolo chiaro, niente costituzionale....

(*Esclamazione del Ministro dell'interno.*)

Al signor Ministro dell'interno non piace questa frase....

Lanza (*Ministro per l'interno*). Non è esatta.

Crispi. Egli crede che l'atto sia costituzionale? Nulladimeno l'articolo 55 dello Statuto vi si oppone completamente.

Se il signor Ministro venisse a chiederci che, in omaggio ai principii, dessimo al Governo del Re la facoltà di promulgare questi due Codici e di riordinarli, io gli risponderei in omaggio ai principii, che non possiamo dargli il nostro voto. Se al contrario egli ci dichiarasse che le necessità dei tempi richieggono che l'Italia abbia unico Codice, che i bisogni del paese impongono siffatta rivoluzione (poichè questa è una rivoluzione nè più, nè meno; parliamoci chiaro, chiamiamo le cose col loro nome; non vogliate credervi conservatori, mentre siete rivoluzionari); se ci dichiarasse che la posizione in cui si trova il paese è eccezionale, che l'Italia ha bisogno di un solo Codice civile, che questo Codice deve essere coordinato con gli altri i quali debbono contemporaneamente entrare in vigore, allora risponderei: se l'Italia ha d'uopo di un tale provvedimento, si faccia; ma cotesto è la rivoluzione, non è la legalità.

Ciò posto, da tanto discutere, che cosa resta? Resta una questione di fiducia.

Ci sono di coloro i quali possono fidare nell'attuale Gabinetto e dirgli: sì, io voto per te, io ti accordo queste ampie facoltà, io ti credo all'altezza dei tempi, degno della rivoluzione che si compie in Italia, e ti do il diritto di apportare questa grande riforma al paese. Altri al contrario si rifiutano, perchè non fidano nei Ministri, e farei altrettanto anch'io.

Ministro per l'interno. Non è la prima volta che io abbia ciò dichiarato: e vorrei pregare l'onorevole Crispi a volersi fissare in mente queste mie dichiarazioni affinchè non abbia a ripeterle altra volta.

L'onorevole Crispi, avveduto come è, vorrebbe, direi quasi, far accettare dalla Camera un principio che io credo assai pericoloso, che

Digitized by Google

cioè, adottando noi il sistema proposto dalla Commissione e dal Ministero per discutere e votare queste leggi, si incorra in una violazione dello Statuto, e che per conseguenza noi siamo affatto fuori del diritto positivo: ci vorrebbe gettare fuori del nostro cammino ed avviarci nella via precipitosa della rivoluzione, vale a dire fuori della legge fondamentale dello Stato.

Io non posso fargli questa concessione, perchè, a parer mio, sarebbe assai pericolosa. Io credo di non andar errato affermando che non si viola in nessuna guisa lo Statuto, accettando il metodo proposto dal Ministero e dalla Giunta per la discussione di questo disegno di legge.

Io dico che lo Statuto e tutte le leggi debbono interpretarsi nel loro spirito, ed in modo che siano possibili i miglioramenti e i sociali progressi.

Non si può concepire che vi sia una legge fondamentale dello Stato, la quale impedisca che si possa progredire nel compiere l'unificazione, nel recar a compimento il sistema legislativo del regno.

Or bene, si accinga egli l'onorevole Crispi a dimostrare che sia possibile al Parlamento di discutere e votare tutti gli articoli, i quali compongono i diversi Codici....

Crispi. Si può dimostrare.

Ministro per l'interno. Io reputo che gli sarà assai difficile di addurre un esempio di tal fatta. D'altra parte abbiamo in contrario esempi numerosi, e nelle antiche Camere Subalpine, ed in vari altri Parlamenti; quando non è possibile di procedere ad una discussione particolareggiata e minuta, ed è necessario riformare la legislazione, bisogna ricorrere a quel metodo, il quale, mentre serba illese tutte le prerogative e tutte le libertà delle opinioni, in pari tempo ci apre l'adito ad ottenere la votazione e l'applicazione delle leggi, di cui la società abbisogna.

Del resto sarebbe un vero assurdo che in uno Statuto vi fossero delle restrizioni tali da rendere impossibile la votazione delle leggi principali che costituiscono la società.

Quindi a me pare evidente che non vi è una infrazione dello Statuto nell'adottare il sistema proposto dalla Commissione per la discussione di questo progetto di legge.

Lo Statuto vuole che le leggi debbano essere votate articolo per articolo. Or bene, la legge che noi dobbiamo votare articolo per articolo è quella proposta dal Governo ed emendata dalla Commissione. (*Movimenti*

Digitized by Google

in vario senso.) Difatti, lo Statuto vi dice che le leggi sono fatte per iniziativa del Governo o dei deputati. Ora la legge, che è presentata per iniziativa del Governo, è quella che voi siete chiamati a discutere ed a votare articolo per articolo. Almeno mi si permetta di dire che questo assunto si può sostenere con valide ragioni.

Dunque, quando addentrandosi nello spirito stesso dello Statuto, si vede che, ove non si accettasse questa interpretazione di esso, tornerebbe impossibile il conseguire lo scopo che ci siamo prefisso, mi si permetta il dire che, se non vuolsi considerare in questa parte lo Statuto come assurdo, si debba ammettere esclusivamente l'interpretazione che il Governo e la Commissione danno a quest'articolo.

Perciò io debbo respingere l'asserzione o, dirò meglio, l'insinuazione del deputato Crispi, il quale vuol vedere nella determinazione che sta per prendere la Camera sulla proposta del Governo e della Commissione ed alla quale egli stesso presta il suo appoggio, vuol vedere, dico, una violazione dello Statuto, e l'inizio di un'êra rivoluzionaria.

Noi, o signori, non siamo in questa condizione di dover iniziare un'êra rivoluzionaria; lo Statuto è sempre la nostra salvaguardia; noi ci dobbiamo attenere al medesimo; e nella proposta fatta non vi è alcuna cosa che miri a violarlo. (*Bene! Bravo!*)

D'Ondes-Reggio. Signori! Credeva che dopo quanto si era detto trattandosi delle leggi amministrative sulla violazione della Costituzione in chiedere così in massa l'approvazione di quelle, non mi sarebbe stato d'uopo tornare sulla questione; credeva che la Commissione per l'unificazione di quindici tra Codici e leggi fondamentali, e concessione di poteri straordinarii, agglomerazione di cui non si è mai veduta pari nè presso popoli barbari, nè presso popoli civili, schiettamente dicesse: si viola la Costituzione, si abdica dall'assemblea dei deputati la potestà legislatrice.... si reputa da noi utile, o necessario, e con più schiettezza ancora così piace di fare, *stat pro ratione voluntas.*

Ma come venire imperturbabilmente a ripeterci gli errori con cui suppose il ministro Lanza di confutare quanto io aveva dimostrato? Errori di fatto, errori sull'indole di reggimenti rappresentativi.

Errori di fatto: non è il regolamento che si manomette come asseriva il ministro Lanza; non è come con parafrasi, non volendo nominare il regolamento, ha detto la Commissione che, il Senato e questa Camera non fanno che « discostarsi da quel metodo che ciascuno d'essi ha costi-

Digitized by Google

» tuito a sè stesso per l'esplicamento delle proprie attribuzioni, e che » suole eseguire nelle congiunture ordinarie. » No, signori; è lo Statuto che prescrive il metodo, l'articolo 55, che omai giova leggere, affinchè notissimo sia qui dentro e fuori:

« Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii.

» Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione e per l'approvazione, e poi presentata alla sanzione del Re.

» Le discussioni si faranno articolo per articolo. »

Prima violazione adunque dello Statuto si è commessa nell'essere molte leggi unite insieme, e commesse all'esame di una sola Giunta. Avrebbero potuto essere eletti gli stessi individui, ma avrebbero dovuto formare tante Giunte distinte, quante sono le leggi che si propongono.

L'ultimo paragrafo poi è chiarissimo: « Le leggi si debbono discutere articolo per articolo: » e qui si pretende che neanco si discutano ciascun Codice, e ciascuna legge l'una separatamente dall'altra, ma tutti in un fascio.

E ve l'ho detto, o signori, e ve lo ripeto: non è quella una semplice forma, ma è l'attuazione d'un principio fondamentale de' reggimenti rappresentativi, è un principio che essenzialmente differenzia quelli reggimenti dai democratici puri o diretti. Imperocchè ne' primi le leggi si possono emendare e migliorare, mentre ne' secondi fa d'uopo che tutte come proposte sono, si accettino o si rigettino. La quale maniera ebbe in Roma partorite tali magagne che si portò la legge Cecilia e Didia, la quale vietò che in una rogazione si comprendessero materie diverse. E Cicerone tra le sue leggi stabiliva quella come necessaria e solenne.

L'assemblea dei deputati d'Italia è dunque tenuta come da meno della feccia di Romolo! (*Interruzione a sinistra.*)

Sovente in questa Camera si è allegato l'esempio del Parlamento inglese, e per lo più a sproposito; si è parlato dell'onnipotenza di quello, come gl'inglesi giureconsulti addimandano la sua grandissima potestà, per volerne argomentare l'onnipotenza di questo nostro. Io ho già altra volta dimostrato come l'indole loro è affatto diversa e sotto un aspetto anco opposta, poichè è il Parlamento inglese che ha fatto la Costituzione, ond'egli colla stessa autorità con cui l'ha fatta nel corso dei secoli, può riformarla; ma il Parlamento nostro al contrario è creato

Digitized by Google

dalla Costituzione, ossia dallo Statuto, ed esso quindi è obbligato a mantenerlo e sempre ad eseguire le prescrizioni sue. Ma lascio omai di svolgere ampiamente tali dottrine; e solo voglio dire, che nonostante che il Parlamento inglese si chiami onnipotente, pure Coke, Holt, Hobart, giureconsulti di grandissima autorità aggiungono, un atto del Parlamento contro la ragione, l'equità e la legge naturale, è nullo, non si deve eseguire, il popolo non vi è obbligato.

Burke poi, questo grande artista ed oratore massimo, così dice:

« Moralmente vi sono dei limiti chiari ed imperativi per coloro che esercitano qualche autorità nello Stato sotto qualunque nome e titolo. La Camera dei pari non può disciogliere sè medesima, nè abdicare se lo volesse, la parte che le è propria nel corpo legislativo del regno.... per una ragione parimente forte e più forte ancora la Camera dei comuni non può rinunziare la parte di autorità che le è propria. L'impegno o il patto sociale, ciò che generalmente chiamasi costituzione, proibiscono tale usurpazione o abbandono. Le parti costituenti uno Stato sono obbligate a conservare la loro pubblica fede; l'una verso all'altre e verso a tutti coloro, i quali dal loro impegno traggono alcun importante interesse, come lo Stato intiero deve mantenere la sua fede colle distinte comunità, altrimenti la competenza e la potestà tosto tra loro si confonderebbero, ed altra legge più non resterebbe, che la ragione del più forte. »

Onde gl'inglesi giureconsulti, il Paley tra gli altri, chiamano incostituzionale, abuso flagizioso della fiducia riposta nel Parlamento, quell'atto con cui esso conferì autorità di legge ad un proclama d'Enrico VIII.

Or si abdica la propria potestà esplicitamente dichiarandosi, ma anco implicitamente col fatto, quando in questi obbietti in cui si deve esercitare non si esercita.

. . . . . .

Risultamento della votazione:

Presenti e votanti 226
Maggioranza 114
Voti favorevoli . . 149
Voti contrari . . . 77 [1]

[1] V. *Atti Parlamentari*. Camera dei Deputati, Sessione del 1863-64. Tornata 22 febbraio 1865.

Digitized by Google

SENATO.

Discussione sul *progetto di Legge per l' unificazione legislativa.*

Presidente. L' ordine del giorno chiama il Senato a intraprendere la discussione generale sul progetto di legge riguardante l' unificazione legislativa. Si leggerà prima l' intero contesto di questo progetto, e quindi pregherò il Senato a voler egli stesso stabilire i limiti di questa discussione generale.

Prego il signor senatore segretario Arnulfo di leggere il progetto.

Arnulfo (*legge*).

ART. 1. « Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare:

« 1. Il Codice civile presentato al Senato del Regno nelle tornate del 15 Luglio e 26 Novembre 1863, con le modificazioni concordate tra la Commissione del Senato ed il ministro Gardasigilli.

» 2. Il Codice di procedura civile presentato al Senato del Regno nella tornata del 26 Novembre 1863.

» 3. Il Codice di commercio albertino del 30 Dicembre 1842, con le modificazioni derivanti dalla legge del 13 Aprile 1853 sulla lettera di cambio ed i biglietti all' ordine, e dalla legge dell' 8 Agosto 1854 sui mediatori e sensali di commercio, soppressi gli articoli 5, 8, 663 a 685 dello stesso Codice, e con l' aggiunta degli articoli 189 a 294 delle leggi di eccezioni per gli affari di commercio delle due Sicilie relativi agli ordini in derrate.

» 4. Il Codice della marina mercantile, che costituisce l' allegato *A*.

» 5. La legge per l' estensione alle provincie toscane del Codice di procedura penale, che costituisce l' allegato *B*.

» 6. La legge per l' estensione alle provincie toscane dell' ordinamento giudiziario del 13 Novembre 1859 e della legge sugli stipendi della magistratura del 20 dello stesso mese, che costituisce l' allegato *C*.

» 7. La legge per alcune modificazioni all' organico giudiziario del Regno, che costituisce l' allegato *D*.

» 8. La legge di modificazione al Codice penale circa la competenza in materia penale dei giudici di mandamento e dei tribunali di circondario, che costituisce l' allegato *E*.

Digitized by Google

» 9. La legge circa l'espropriazione per causa di pubblica utilità, che costituisce l'allegato *F*.

» 10. La legge per la proprietà letteraria ed artistica, che costituisce l'allegato *G*. »

Art. 2. « Il Governo del Re avrà facoltà d'introdurre nei Codici e nelle leggi indicate nell'articolo precedente, le modificazioni necessarie per coordinarne in ciascuna materia le particolari disposizioni, sì nella sostanza che nella forma, col sistema e co' principii direttivi adottati senza alterarli, nonchè per coordinare tali codici e leggi fra loro e con altre leggi dello Stato.

» Avrà pure facoltà di fare con Decreto reale le disposizioni transitorie e quelle altre che sieno necessarie per la completa attuazione delle leggi medesime. »

Art. 3. « Il Codice civile e di procedura civile andranno in osservanza nel 1° Gennaio 1866, e tra la pubblicazione di detti codici e la loro esecuzione dovrà correre uno spazio di tempo non minore di mesi cinque.

» Con reale decreto sarà stabilita l'epoca nella quale andranno in vigore le altre leggi indicate nell'articolo 1. »

Art. 4. « Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare con decreto reale una novella circoscrizione giudiziaria del Regno, uditi i Consigli provinciali ed una Commissione centrale, che sarà nominata dal Ministro della giustizia.

» Nel provvedere alla nuova circoscrizione giudiziaria sarà tenuto conto del numero degli affari che spedisce ciascuna Corte, Tribunale e Giudicatura, della popolazione sulla quale si esercita la loro giurisdizione, nonchè di quella della città di loro residenza, della maggiore o minore distanza tra le sedi giudiziarie, facilità di mezzi stradali di comunicazione, delle condizioni topografiche, e di altrettali criteri.

» Sarà pure determinato con decreto reale il numero dei funzionari ed ufficiali che dovranno essere addetti alle Corti, ai Tribunali ed alle Giudicature, e saranno nello stesso modo approvate le necessarie disposizioni transitorie. »

Art. 5. « Coll'attuazione dei nuovi Codici civili e di procedura civile, rimarrà soppresso il Tribunale di terza istanza di Milano.

» La Corte di Cassazione trasferita a Torino colla legge 18 Dicembre 1864, N. 2050, estenderà la sua giurisdizione alle provincie di Lombardia anche nelle materie civili.

Digitized by Google

» Con decreto reale sarà designato il tempo in cui dovranno cessare le funzioni del Tribunale di terza istanza di Milano, avuto riguardo al metodo di procedura civile ora vigente in Lombardia.

» Nulla è innovato quanto al numero dei componenti della Corte di Cassazione di Firenze. »

Art. 6. « Il Governo del Re presenterà nella prossima sessione parlamentare quelle modificazioni che stimerà d'introdurre ed eseguire in ordine alle tariffe vigenti de' diritti giudiziari, che saranno richieste dalle disposizioni e dall'attuazione delle leggi indicate nell'articolo 1. »

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Di Castagnetto. Signori senatori. Premetto che nel sollevare in seno dell'Ufficio Centrale la questione costituzionale io non fui mosso da spirito di ostilità o di opposizione alla presente legge.

Io mi preoccupai solamente del rispetto alle nostre istituzioni, sentimento che credo aver comune con voi, col Ministero e con tutto il paese. Anzi ho fatto ancora una distinzione tra la questione del Codice e quella delle altre molte leggi che vi vengono innanzi col titolo di Allegati.

In quanto al Codice civile desso fu dal Ministro presentato all'iniziativa del Senato, il quale per mezzo del degnissimo suo presidente ne ha affidato l'esame ad una Commissione; e questa con indefesso lavoro ha esaurito il suo mandato in modo da meritare la riconoscenza della patria. Quest'opera resterà imperitura come testimonio del senno degli esimii personaggi che vi han preso parte.

Io credo che mentre possiamo essere dissenzienti su qualche principio, tuttavia il lavoro della Commissione può essere considerato come opera del Senato stesso, e che le prescrizioni dello Statuto furono se non letteralmente, certo virtualmente osservate, giacchè ad ogni senatore fu aperta la via di esaminare ad uno ad uno tutti gli articoli. Quanto a me dunque non ho nessuna difficoltà di votare il Codice salvo il diritto a qualche osservazione; ma non posso dire lo stesso relativamente agli Allegati.

Io non dirò che sia violato lo Statuto, poichè nè alcun Senatore, nè alcun membro della Commissione può volerlo fare scientemente; ma permettetemi la frase, io dico che lo Statuto fu gravemente vulnerato.

Digitized by Google

Le istituzioni politiche di un popolo, o signori, non sono un giuoco, non sono un trastullo, che oggi si prende, domani si getta via, ma sono una cosa seria. Desse sono il faro che deve guidare la nazione non solamente in tempi ordinarii, ma ancora nei tempi difficili. Eppure se debbo dirvi schietto il mio pensiero vedo pur troppo una certa tendenza, qualunque volta si presenta una complicazione, a ricorrere a mezzi straordinarii, quasichè non si abbia fiducia nelle nostre istituzioni.

Noi dobbiamo aver fede, o signori, nelle istituzioni nostre, e i grandi poteri dello Stato debbono i primi far conoscere con i loro atti che confidano schiettamente nelle istituzioni del paese; altrimenti se traspare un sentimento di sfiducia, noi toglieremo innanzi alla nazione il prestigio delle stesse nostre libere istituzioni.

Io non parlo in teoria; e sarebbe male a me in questi gravi momenti perdermi in discussioni teoriche dinanzi al Senato. Io vedo colla logica dei fatti, ed osservo che niuna legge, e voi me lo concederete, è più legata cogl' interessi del paese che una legge comunale e provinciale. Ebbene, o signori, sono già due volte che si sanziona una legge comunale e provinciale senza che si possa dire che il Parlamento l'abbia seriamente esaminata.

E questo io lo trovo un gravissimo inconveniente.

Io vi dico in verità che mentre invoco per quanto mi è dato la osservanza dello Statuto, io sarei perfino più lieto, aderirei più facilmente ad accordare pieni poteri piuttostochè adottare il sistema della presente legge; ed in ciò dividerei l' opinione dall' onorevole senatore Pallieri manifestata in occasione della discussione della legge di unificazione amministrativa. Imperciocchè se voi accordaste pieni poteri, il Ministero saprebbe da qual base partire, il Ministero ne avrebbe tutta la responsabilità, il Ministero dovrebbe renderne conto al Parlamento.

Ma fare una legge la quale sia circoscritta nelle prescrizioni dell' art. 2 del progetto così concepito:

« Il Governo del Re avrà facoltà d' introdurre nei codici e nelle leggi indicate nell' articolo precedente le modificazioni necessarie per coordinarne in ciascuna materia le particolari disposizioni, sì nella sostanza che nella forma, col sistema e co' principii direttivi adottati senza alterarli, nonchè per coordinare tali codici e leggi fra loro e con altre leggi dello Stato.

» Avrà pure facoltà di fare con decreto reale le disposizioni transi-

Digitized by Google

torie e quelle altre che sieno necessarie per la completa attuazione delle leggi medesime » voi vedete come il governo resti inceppato: deve, per conservare questi principii, solamente coordinarli, modificarli in un senso che non si urtino fra loro; ma intanto non ha la libertà de' suoi atti.

Il Parlamento poi che figura dare il tema al Ministero, non ha discusso seriamente queste leggi, e quasi non le conosce.

Dunque si può dire che saranno sanzionate con mezzi straordinari leggi di cui non han la responsabilità nè Governo, nè Parlamento.

E quanto ho detto, o signori, relativamente alle leggi già sanzionate, lo posso dire egualmente di quelle contenute negli Allegati.

Di queste leggi, alcune furono sottoposte alle Commissioni, alcune altre non furono nemmeno esaminate. Sono leggi di grande importanza, di molta portata, e che il Senato dovrà votare senza maturamente esaminare.

Io domando se ciò possa essere in armonia colle nostre istituzioni. Vi citerò per esempio la legge sull' ordinamento giudiziario.

La legge sull' ordinamento giudiziario porta una gravissima disposizione, che è quella dell' istituzione dei giurati. Giammai il Parlamento ha votato l' istituzione dei giurati. Molti potrebbero voler ripudiare questa istituzione, molti forse modificarla; ma l' istituzione venne fatta nel 1859, quando il Ministero aveva i pieni poteri *per la guerra*. E intanto ora si riproduce di nuovo in questa legge dell' ordinamento giudiziario, ed il Parlamento, può dirsi, nulla avrà discusso di una materia così importante.

Io credo che se si cammina di questo passo, sarà un volersi disautorare.

Riflettiamo ben bene, o signori, che lo Statuto è l' unico terreno sodo su cui posare ancora il nostro piede; riflettiamo che lo Statuto è la nostra tavola di salvezza, è il palladio delle prerogative Reali, delle prerogative del Parlamento, di tutti i diritti della Nazione!

Se noi mostriamo di non aver fede nello Statuto, se noi ne violiamo le disposizioni, forse daremo adito a certe velleità che potrebbero avere conseguenze immense e funeste.

Nella legge dell' ordinamento giudiziario è detto nell' alinea dell' articolo 103 che il Governo ha la facoltà di traslocare i Giudici inamovibili.

Questa disposizione, a mio avviso, è di una gravissima importanza,

Digitized by Google

poichè mette in mano al Governo un'arma che potrebbe gravemente ledere od anche annientare la inamovibilità della Magistratura, che è una delle basi delle nostre politiche istituzioni.

Quindi, o signori, io mi sono creduto in dovere, anche qual membro dissenziente della Commissione, di far presenti questi riflessi al Senato. Io non posso presumere che le mie osservazioni abbiano presso di voi quell'autorità che avrebbero quando partissero da voce più competente. Tuttavia dal mio canto mentre non avrò difficoltà di votare per l'approvazione dei codici, sotto riserva di alcune osservazioni in merito al matrimonio civile, quanto agli Allegati io persisto nella conclusione tanto bene espressa dall'onorevole e distinto relatore dell'Ufficio Centrale, il quale in poche parole la compendiava, dichiarando che la mia coscienza non mi permette di votare in massa tante e sì importanti leggi senza averle studiate nelle loro disposizioni, e senza che succeda votazione distinta per articoli.

Tecco. Io non posso assolutamente comprendere, nè devo ammettere che dal Governo costituzionale non si abbia a tener conto delle prescrizioni testuali dello Statuto istesso. Esso infatti con una clausola precisa del suo art. 55 prescrive si discutano le singole leggi articolo per articolo. Ora come mai con tale espresso precetto potrebbesi trovar compatibile che ci si presentino non solo fasci di leggi, ma codici interi per essere d'urgenza votati; e con l'avvertenza ancora che non si abbiano a farvi cambiamenti o modificazioni tali che esigessero il loro rinvio all'altra Camera dove già vennero votati? In presenza di tale esorbitanza, io non oserei servirmi dell'espressione che potrebbe a caso meritare un simil metodo di procedere. Se io comprendo facilmente tutta l'importanza di fare il possibile per giungere un momento prima alla unificazione da tutti desiderata, non credo che per questo si debbano usare altro che i mezzi ed i termini che stanno nelle nostre istituzioni, perchè altrimenti si verrebbe a distruggere la base su cui evidentemente poggia la legislazione istessa.

Io mi sono già trovato nella necessità di fare simili osservazioni a proposito delle leggi amministrative presentate al Senato non ha guari. Mi si rispose allora dall'onorevole Ministro dell'Interno, che egli non scorgeva ciò che io appunto avevo rilevato della opposizione allo Statuto nelle molteplici leggi che ci si proponeva di votare in complesso, e ciò poichè l'articolo costituzionale già da me citato in cui si prescrive

Digitized by Google

la discussione articolo per articolo, non era trasgredito quando tutte le leggi presentate trovavansi appunto rinchiuse come Allegati in un articolo di legge che si trattava di votare. Di più: oltre di avere tutte queste leggi in complesso a discutere, votiamo dei codici intieri ed aggregazione di codici nello stesso modo.

Ora io non posso a meno che esprimere la mia convinzione, che se si intende in questo modo lo Statuto, che mentre ci prescrive la discussione di una legge articolo per articolo, ci sottomettiamo ad un complesso di leggi da votare in un solo articolo, io non so più dove si limiterebbe questa libertà o licenza d'interpretarlo o piuttosto di manometterlo assolutamente. Venendo a togliersi quindi così la base e la base sola da cui si possa derivare ogni nostro diritto, io non so come non si veda dal Governo che la legge pel fatto istesso sarebbe al suo nascere esautorata.

Io voglio ben ammettere che si potesse seguire uno dei sistemi addotti dall'onorevole senatore Sclopis, cioè o di scegliere le leggi che si credono necessarie assolutamente alla unificazione, oppure di estendere le già esistenti a tutto lo Stato con quelle modificazioni che naturalmente si potrebbero proporre; ma non posso indurmi a credere che sia assolutamente necessario di rinnovare intieramente e ad un tratto solo tutti i codici e tutte le leggi che ci vengono proposte.

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Pallieri. Signori senatori, poichè l'onor. senatore Di Castagnetto mi fece l'onore di mentovare in questa discussione generale l'opinione da me espressa quando non ha molto trattavasi dell'unificazione amministrativa, e mise quindi tale opinione in contrapposto a quella del presente Ufficio Centrale, nella quale dallo stesso suo discorso risulta che anch'io concorro, mentre egli vi disse che non potè far dividere ad alcuno de' suoi colleghi di esso Ufficio Centrale il suo sentimento sulla questione costituzionale, io mi credo in dovere di entrare intorno a ciò in qualche spiegazione.

Mi farò pure ad esaminare l'obbiezione dedotta dall'art. 55 dello Statuto costituzionale contro il modo di procedere che per le deliberazioni di cui si tratta vi è proposto dal vostro Ufficio Centrale.

Digitized by Google

L'onorevole senatore Di Castagnetto osservò che, rispetto ai codici e ad alcune delle leggi comprese nell'articolo primo del disegno di legge, si può risguardare, se non letteralmente, almeno virtualmente salvo lo Statuto, ma gli parrebbe gravemente vulnerato in riguardo così ad altre di quelle leggi, come ai poteri che verrebbero coll'articolo secondo conferiti al Governo del Re.

Per me la lettera dello Statuto non è men sacra del suo spirito, onde io ritengo che da quella non ci possiamo in niun caso scostare. Noi non ci troviamo nella condizione del Parlamento inglese, che ha formata la costituzione; noi teniamo dallo Statuto i nostri diritti e i nostri doveri. Se avvenisse che un grave interesse nazionale trovasse ostacolo in alcuna disposizione dello Statuto, si dovrebbe la medesima anzi tutto immutare (con quelle cautele con cui non occorre presentemente parlare), ma non mai infrangere. Ed egli è perchè io sono profondamente convinto della perfetta costituzionalità del proposto sistema, che io renderò favorevole il mio suffragio.

Suppose l'onorevole senatore Di Castagnetto che io propugnassi la concessione di pieni poteri al Governo del Re per recare a compimento l'unificazione amministrativa.

Veramente se tali poteri avesse chiesto il Ministero, io sarei stato lieto di potere, nell'accordarglieli, unire il mio voto a quello dell'onorevole senatore Di Castagnetto. Ma, vedute le difficoltà, io mi limitavo a far presente come i due ministri che aveano promossa l'unificazione legislativa l'avessero iniziata con due progetti, per ciascuno dei quali si domandava la facoltà di coordinare e di modificare; esternavo quindi il rincrescimento che di tal facoltà più non si facesse menzione nel progetto stato a noi presentato, ed esprimevo infine il desiderio di veder ripristinata quella stessa disposizione che godo ora di trovare nel presente progetto per l'unificazione giudiziaria.

Permettetemi, signori Senatori, che alle considerazioni allora addotte circa la costituzionalità di tali poteri, qualche altra brevissimamente ne aggiunga.

Non v'ha quasi legge per cui non si senta la necessità di una delegazione legislativa, tanto che delegazioni legislative al Governo continuamente si fanno persino in quegli Stati repubblicani ove il medesimo non partecipa, come presso di noi, al potere legistativo.

Gli è vero che le ordinarie delegazioni non sono di tanto momento

Digitized by Google

come quella al presente in questione, ma la straordinarietà delle attuali circostanze giustifica appieno la concessione dei poteri di cui siete richiesti.

Ben più ampie delegazioni legislative vennero fatte al Governo del Re nel 1848 e nel 1859: e se si trattava allora di fondare, si tratta ora di conservare; se si trattava allora di vincere colle armi, si tratta ora di consolidare colle leggi, còmpito questo non meno importante e necessario di quello.

Sarebbe certamente incostituzionale la concessione di poteri che non fossero, come sono quelli di cui è caso, prefiniti quanto all'oggetto ed al termine. Una tal concessione sarebbe una rinunzia ai propri diritti, e costituirebbe il maggior tradimento che possa un'assemblea legislativa contro la Nazione commettere. Ma non fia mai che in Italia si trovi un traditore il quale proponga d'imitare ciò che fecero gli Stati-Generali di Danimarca verso Federico III; no, giammai in questa terra, ove, a perpetua gloria della nazionale Dinastia, avvenne precisamente l'opposto. In un solo caso potrebbe il Senato abdicare i propri diritti, quando cioè si volesse risalire al Potere costituente, caso che gli si presentò nei primi tempi della sua esistenza.

Ma siamo ora da tutto ciò immensamente lontani. I poteri che vi sono chiesti, tassativamente limitati, non rispondono nè anco alla gravità delle attuali congiunture; ed io che sarei disposto coll'onorevole senatore Di Castagnetto a concedere il più, lo sono pure conseguentemente a concedere il meno.

Quest'argomento, però, dal più al meno non è ammesso dall'onorevole Senatore, il quale ne spiegò la ragione rispondendo all'onorevole senatore Scialoia, e ricordando quanto già aveva detto in ordine ad alcuni *allegati* dell'articolo primo.

Io imprendo quindi a dimostrare che anche l'articolo primo è in tutto e per tutto onninamente costituzionale, come pure il metodo che vi si propone di seguire; dal che sono naturalmente condotto ad esaminare la prescrizione dello Statuto che ci venne opposta dall'onorevole senatore Tecco, *le discussioni si faranno articolo per articolo*, ad analizzarne le parole, e ad indagarne l'origine e lo scopo.

Per siffatta disposizione venne sancito un prezioso diritto, senza il quale non v'ha Parlamento che dir si possa propriamente libero, il diritto di emendamento.

Digitized by Google

Voi sapete, o signori, che nè a tutte le passate nè a tutte le attuali assemblee legislative venne tal facoltà conceduta. In Francia, il Corpo Legislativo, durante il Consolato e il successivo Impero, non poteva che o totalmente adottare o totalmente respingere i progetti di legge che gli erano presentati. Sotto la Ristorazione non era lecito proporre nelle Camere un emendamento fuorchè quando avesse ottenuto il previo aggradimento del Governo. Nei Paesi-Bassi la Legge Fondamentale del 1815 aveva osservato un assoluto silenzio circa al diritto di emendamento che competesse o no agli Stati-Generali, e tanto era bastato per impedirne loro l'esercizio.

Ma quei retrogradi ed antinazionali Governi non aveano lunga vita: il Re Carlo X era cacciato dalla Francia, e poco stante il Re Guglielmo dal Belgio.

La Carta francese del 1830 stabilì quindi che ogni legge dovesse essere liberamente votata e discussa dalle due Camere. Così pure dispose la Costituzione del Belgio, nella quale sta inoltre l'art. 41 espresso nei seguenti termini: « Un projet de loi ne peut être adopté par l'une des Chambres qu'après avoir été voté article par article. »

Ora ebbe il Senato ad udir parlare del nostro articolo 55, precisamente come se, invece di essere qual è, fosse concepito nel tenore dell'art. 41 della Costituzione belga, avvegnachè fra l'uno e l'altro corra grandissimo divario.

Il magnanimo Datore dello Statuto ed i suoi consiglieri ben aveano presente l'articolo della Costituzione belga, dalla quale altri letteralmente ne estrassero; ma di tale disposizione non ritennero che la espressione *articolo per articolo*, e nel resto all'obbligo d'una particolareggiata votazione sostituirono la facoltà della discussione. Dico *facoltà*, giacchè le discussioni si fanno ogni volta che un senatore o un deputato il vuole; che se niun chiede di parlare, discussione non vi può essere. Per la qual cosa la disposizione del nostro Statuto parmi assai preferibile a quella della Costituzione belga, essendo che la prima comprende tutto ciò che v'ha di essenziale nella seconda, ommessa la parte materiale, onde è a noi lasciata nella votazione una libertà di cui non godono il Senato e la Camera dei rappresentanti del Belgio.

Se non che, l'uno e l'altro articolo sono propriamente il portato della diversa condizione in cui si trovarono i due paesi. Nel Belgio, il Congresso nazionale elaborava la Costituzione mentre viva era la memo-

Digitized by Google

ria degli abusi del Re Guglielmo nell'applicare la *legge fondamentale*, mentre ognuno rammentava ch'egli aveva contestato alle Camere il diritto di emendamento, non già perchè quella lo avesse escluso, ma solo, come ho già detto, perchè non ne aveva fatta espressa menzione; s'ignorava allora chi avrebbe regnato su quel paese, se l'elezione sarebbe riuscita buona o cattiva; ora, sopratutto dopo una esperienza di trentaquattro anni, sa il mondo che tal si fece una scelta che non si poteva migliore; ma allora fosco ed incerto avvenire al Congresso si parava dinanzi, il quale perciò diffidente muniva l'opera sua con molte garantie anche di materiali formalità come quella in discorso: laddove l'Augusto nostro Costituente promulgò lo Statuto mentre era illimitata la fiducia tra esso e il suo popolo, fiducia che non doveva mai venir meno un solo istante, e che non ammetteva così minute e materiali precauzioni.

Ho detto che principale oggetto dell'art. 55 era quello di sanzionare il diritto di emendamento. E, per vero, nulla di più certo, di più incontrastabile ed incontrastato, che il diritto di emendamento spettante ai due rami del Parlamento italiano, ma nello Statuto non v'ha luogo ove di emendamento si parli; il diritto di emendamento sorge, come evidente, indeclinabile conseguenza, dall'art. 55; per cui niun membro di qualsisia proposta va sottratto alla *discussione;* la quale consiste così nell'approvarne come nel censurarne il concetto e le parole in tutto o in parte, e nel provocar quindi le deliberazioni dell'assemblea su quanto stimi ciascuno de' suoi componenti.

Ma dov'è l'oppositore; dove sono coloro che incostituzionalmente pretendono frapporre ostacolo al diritto, (avvertite onorevoli colleghi, che mi occupo unicamente del *diritto*, astrazion fatta da ogni ragione di *convenienza*, della quale invece soltanto intese di certo parlare il signor Gardasigilli nel brano della sua relazione particolarmente notato ieri dall'onorevole Sclopis), al diritto, dico, che ad ogni senatore compete di parlare come meglio avvisi intorno a qualsivoglia articolo dei Codici e delle leggi di cui si tratta, e di promuovere uno speciale voto sovra qualunque aggiunta o soppressione o cangiamento che creda di dover proporre? E se niuno v'ha, e niuno v'ha per fermo, che osi porre in forse un tal diritto, che tutti anzi teniamo per inconcusso, come mai si vuole apporre la taccia d'incostituzionalità al procedimento che l'Ufficio Centrale ravvisa più spediente nelle attuali deliberazioni?

Digitized by Google

Oltre il diritto di emendamento, o, per dir meglio, come corollario di tale diritto, spetta indubitabilmente alle nostre due Camere parlamentari il diritto di *divisione;* pel quale può ogni senatore e deputato dividere e suddividere qualunque articolo come gli paia e piaccia nelle sue proposte, e può il rispettivo Consesso prendere d'intorno a ciò tutte quelle risoluzioni che gli sieno dettate dall'interesse nazionale; nè, stante l'art. 55 dello Statuto, più occorreva presso di noi di raffermare altrimenti questo diritto, come fece la Costituzione del Belgio, che vi dovette consacrare un apposito articolo.

Di rincontro al diritto di divisione sta per noi il diritto di *unione*, che nel Belgio il Potere costituente non ha creduto di dover concedere a quella Legislatura. Questo diritto è naturalmente nella sua estensione subordinato a quello di divisione, in quanto che è sempre in facoltà di qualunque senatore di portare la discussione sopra un articolo o parte di articolo e di esigere quindi una votazione speciale; ma si possono, in virtù del medesimo diritto di unione, porre complessivamente in votazione tutti gli altri articoli.

Tale diritto voi avete più volte esercitato, signori senatori. Così ne avete recentissimamente fatto uso per l'unificazione amministrativa; così quando nel 19 dicembre 1862 avete votato l'articolo unico della legge portante approvazione del Regolamento doganale, composto di 96 articoli che il Ministro delle finanze vi aveva presentato nella tornata del giorno precedente; così quando venne con un sol voto nel 1854 approvato il Codice di procedura civile.

Anche in questa straordinaria circostanza voi farete certamente uso del diritto di unione, che lo Statuto ha nella sua previdenza all'alta vostra saggezza abbandonato.

Io confido, signori senatori, di aver posto in sodo colle riflessioni che vi ho sin qui rassegnate, non aversi a temere che per questa legge cessi lo Statuto di essere illeso ed immacolato qual è; mentre anzi per questa legge ancor più chiara e viva diverrà la luce ond'esso irradia così le genti italiane già al suo impero felicissimo soggette, come quelle che con incessante aspirazione anelano, spezzati i ceppi da brutal forza imposti, di essere in effetto, come sono di cuore e di mente, al resto dell'italiana famiglia congiunte.

Parmi che alla presente discussione generale propriamente solo appartengano la questione costituzionale e la questione di convenienza,

Digitized by Google

potendo le altre trovar luogo più opportuno nelle generali e speciali discussioni cui si ha da procedere. A queste poche avvertenze pertanto, che vi piacque di udire con una benevola attenzione di cui vi sono al sommo riconoscente, onorevoli colleghi, io restringo il mio dire; non intendendo trattare la questione di convenienza, sì perchè eloquentemente ed abbastanza ne dissero l'onorevole nostro relatore ed alcuni degli onorevoli preopinanti, sì perchè è tal quistione la quale, anzi che con dottrinali disquisizioni, sembrami voler essere risolta dal sentimento italiano, sentimento fortunatamente ben diverso da quello che ai tempi del Gran Cancelliere Bacone dominava pure l'Italia, sentimento altamente espresso da quella voce nazionale che dalle Alpi all'Etna va gridando che tempo è omai di finirla con tutti i retrivi, incoerenti e discordi codici e leggi borboniche, pontificie, austriache, ec., e di sostituirli con una legislazione che unica sia ed italiana.

. . . . . .

. . . . . .

Ministro Guardasigilli. Signori Senatori, prima che si chiuda la discussione generale in sì grave argomento, corre a me il debito di sottomettere al Senato alcune spiegazioni e alcune dichiarazioni; al che mi muove principalmente quel sentimento di riverenza profonda che io professo verso questo illustre Consesso cui mi onoro di appartenere.

Della questione costituzionale io divisava di toccare, ma me ne dispensa l'ampia trattazione che ne faceva testè l'onorevole senatore Pallieri, con gran copia e di argomenti e di esempi.

Solo mi sia lecito di ricordare che nel Parlamento inglese un tal giorno elevandosi la voce dell'opposizione a proposito di una mozione di legge la quale per avventura implicava una deviazione dalla rigidezza delle forme costituzionali, un grande statista, in quella circostanza ebbe a ricordare che i governi rappresentativi non sono di loro natura che governi di compromesso, in altri termini che serbando sempre la purità dei principi fondamentali sorgono non di rado alte necessità politiche le quali consigliano, impongono, giustificano alcune deviazioni dalle strette forme costituzionali, alcuni inevitabili compromessi, e a siffatta sentenza fece plauso quella illustre assemblea.

Passerò ora a riassumere la genesi e lo svolgimento di questo disegno di legge, perchè ben si comprenda quali considerazioni avessero per-

Digitized by Google

suaso il Ministero a presentare al Senato un disegno di legge in forma eccezionale per chiedere eccezionali facoltà.

Se vorrà gettarsi lo sguardo sull' articolo 1° che inchiude tutta la serie dei Codici e delle varie leggi di cui ci facciamo a chiedere facoltà straordinarie per la pubblicazione, il Senato si avvedrà di leggieri che le più importanti tra le leggi stesse e tra i Codici appartengono precisamente alla iniziativa del Senato stesso; così è del Codice civile, del Codice di procedura civile, del Codice della marina mercantile, così è pure della legge intorno alla competenza dei giudici di mandamento e di quella infine sulla proprietà artistica e letteraria.

Rimangono non più che tre altre leggi di importanza secondaria, imperocchè non portano seco che lievi modificazioni a leggi già esistenti, le quali ottennero l' iniziativa nell' altro ramo del Parlamento.

Adunque queste leggi e questi Codici pigliarono l' iniziativa presso il Senato e formarono oggetto di gravi studi presso le vostre Commissioni; così accadde specialmente del Codice civile da voi affidato ad una Commissione ai cui lavori toccò anche a me l' onore di partecipare; questo Codice, o signori, a voi non è ignoto come e quanto abbia meritato le cure e gli studi della stessa Commissione.

Certamente, signori, così iniziati questi disegni di legge avrebbero corso il loro naturale svolgimento, nè avrebbero disviato dalle ordinarie norme di discussione se non fosse sopravvenuto nel mezzo tempo un fatto, un avvenimento importante il quale radicalmente mutava la situazione delle cose, creando nuovi doveri e nuove necessità.

Alludo, come ben comprende il Senato, al fatto politico del trasferimento della capitale da Torino a Firenze, il quale fatto, signori, comunque lo si voglia giudicare, certamente consentirà ciascuno di voi che ha creato una situazione nuova in tutti gli ordini e in tutte le branche dell' amministrazione; questo concetto si presenta, a parer mio, sì evidente ed indisputabile, che in verità non ci è da spendere molte parole intorno.

Ed invero noi andremo ad insediarci a Firenze. La Toscana, o Signori, indubitamente nel cammino della civiltà tra le italiche provincie, non è stata seconda ad alcuna; ma la Toscana, per la sua speciale condizione, potendo vivere di vita propria, appartata, tranquilla, ha potuto bene adagiarsi sulla tradizione del giure romano, confortata dagli statuti, aiutata dalla giurisprudenza. La Toscana non sentí il bisogno di leggi codificate.

Digitized by Google

Ma potrà dirsi lo stesso dal momento in cui un nuovo orizzonte si apre? Quando a quella eletta parte d'Italia tocchi l'insigne beneficio di farsi centro di moto e di vita di tutta quanta l'Italia, potrà ella rimanersi solitaria e rinchiusa, potrà liberamente funzionare col sussidio di quelle leggi imperfette? Come potrebbe, io domando, concepirsi che in quel centro da cui dovrà irradiarsi d'ora innanzi tutto il movimento sino all'estrema periferia, da quel centro a cui tutte le parti d'Italia dovranno pigliare norma ed esempio, possa sussistere una situazione anormale, con una legislazione incerta, vagabonda, lasciando all'arbitrio ed alla interpretazione giudiziaria la più ampia balìa ed ingenerando ad ogni piè sospinto le più gravi difficoltà?

Infatti, o signori, io domando: quali norme si seguirebbero nei contratti da farsi nell'interesse del governo che dovranno ricevere esecuzione in tutte le parti del regno? Queste norme certo non le troviamo nelle leggi codificate, e saranno rette dalla giurisprudenza e dalle tradizioni del diritto romano. Come si farà rispetto allo stato civile? È egli concepibile che lo stato delle persone non trovi un assetto stabile, ordinato, che nulla lasci al vago ed all'arbitrio?

Signori, io potrei continuare in questa disamina e proverei anche meglio quanti gravi inconvenienti ne nascerebbero se la Toscana fosse lasciata in questa posizione anormale.

Ma, quando noi ci siamo elevati all'altezza di questa nuova situazione fatta alla Toscana ed all'Italia, fu necessità di divisar nuovi modi per provvedere, e provvedere nel breve spazio di tempo che per necessità politiche ci era concesso, sì che i nuovi codici, le leggi generali del regno potessero ormai ordinarsi, unificarsi ed impiantarsi nella nuova capitale del regno.

Queste considerazioni, o signori, il Governo sottoponeva all'apprezzamento dell'altra Camera, la quale con voto solenne penetrandosi appunto di queste indeclinabili esigenze, proclamava la necessità della pronta unificazione legislativa, sicchè confortato il Governo del Re da questo voto, non poteva esitare, e doveva necessariamente appigliarsi a quel metodo compendioso, il solo praticamente possibile. Onde il concetto di un disegno di legge che per modo abbreviativo venisse abbracciando tutta la serie dei Codici e delle leggi da dovere costituire il nuovo sistema legislativo e giudiziario per tutto il regno.

Avvertite, o signori, che il Ministero, e propriamente il Ministro

Digitized by Google

guardasigilli entrava in questa via più francamente, e con animo più tranquillo, in quanto che considerava che i Codici e le leggi in proposito si trovavano già iniziati presso il Senato.

Parve adunque al Governo, parve al Ministro guardasigilli che da questo lato si trovasse in una tale posizione, nella quale, serbati tutti i debiti rispetti al primo Corpo politico dello Stato, si potesse senza tema di offendere alcuna convenienza, alcuna prerogativa scegliere questa forma di attuazione, impossessarne l'altro ramo del Parlamento col promuoverne la discussione, e poscia presentarsi al Senato con un disegno di legge, il quale ben ponderato vi attesterà che la Camera dei Deputati, considerando da un canto le gravi esigenze politiche e la necessità quindi di affrettare questa desiderata unificazione legislativa, e considerando d'altro canto come queste leggi e questi Codici avevano già subito una prova solenne avanti questo sapiente Consesso con il sussidio di tutti gli eletti ingegni che lo onorano, vi attesterà, dico, che la Camera dei deputati, o signori, non si peritò a rendervi uno splendido omaggio, in quanto che essa si contentò di una discussione che la onora altamente, ma una discussione non pertanto sobria e riguardosa, una discussione nella quale la Camera si piegò (mi sia lecito il dirlo) anche all'alta necessità di non trascorrere sino al sistema degli emendamenti, imperocchè essa ben vide che ove per troppa osservanza delle forme parlamentari fosse entrata nella via degli emendamenti; il risultato ultimo sarebbe stato di disputar molto, e riescire da ultimo ad opera vana.

La discussione seguita nella Camera elettiva, come io avvertiva, fu certamente accuratissima, fu degna di quell'assemblea; nulla si intralasciò in quanto alle censure e agli appunti che per avventura si potessero muovere, ma rimanendo sempre entro quei limiti determinati cioè, di astenersi affatto dagli emendamenti; d'altra parte poi io, o signori, fui ben sollecito nell'altro ramo del Parlamento di chiamare l'attenzione della Camera sulla convenienza di evitare la discussione degli emendamenti, e di limitarsi a suggerimenti, ad avvertenze assumendo l'impegno di pigliarle nella debita considerazione, fui ben lieto di vedermi seguito dalla Camera in questa via spedita e piana.

Di ciò seguiva che la Camera elettiva, dopo avere chiamato a disamina non solamente i principii generali dei varii Codici, ma eziandio le principali disposizioni di essi, venne di poi al partito di esprimere al-

Digitized by Google

cuni desiderati, alcuni voti, alcuni suggerimenti abbandonandosi anche con generosa fiducia all'impegno, che il ministro Guardasigilli si assumeva che non lascierebbe senza efficacia pratica le osservazioni fatte nella Camera stessa. Imperocchè io assunsi l'impegno, e fedelmente lo manterrò, di far tesoro nella revisione di questi Codici di tutte le avvertenze, talchè i nuovi studii potranno per avventura purgarli di alcuni vizi, di alcune mende che pur ci stanno, conducendoli a maggior perfezione.

E quando, o signori, io ebbi l'onore di presentare questo disegno di legge, così votato dalla Camera dei Deputati, al Senato, nella mia relazione io non dimenticai di esporre e rilevare codeste avvertenze, di ricordare cioè il modo serbato nella discussione dall'altro ramo del Parlamento, e mi rendei sollecito di esporre al Senato non solamente il metodo tenuto, ma altresì la convenienza di tenersi negli stessi limiti.

Io dissi al Senato, se pure il mio pensiero non fosse stato malamente interpretato dalle parole, essere desiderabile che questi Codici ora che avranno da subire una seconda e solenne prova nel seno di questo augusto Consesso, si possano avvantaggiare della luce della nuova discussione. Nulla di più grato, nulla di più utile al buon successo della cosa quanto l'invocare il concorso dei lumi autorevoli del Senato: apriamo dunque una libera e piena discussione.

Lungi da noi l'idea di restringerla, di vincolare menomamente questa libera discussione; solamente io adombrai nella relazione, ed ora mi permetterò di ritornarvi ancora, e d'insistere su questo concetto, che se noi intendessimo dilungarci da quelle stesse norme seguite dalla Camera dei Deputati....

Sclopis. Domando la parola.

Ministro Guardasigilli.... se noi volessimo entrare nella via degli emendamenti, sarebbe questo il modo di riescire ad opera vana e sterile di risultato. Tanto più, o signori, io credeva di potermi sostenere in quest'avviso, in quanto che parve a me, che i precedenti del Senato colle precedenti sue deliberazioni mi autorizzassero a pensare così, imperocchè non può il Senato aver dimenticato quando la prima volta dal mio predecessore fu iniziata la presentazione del Codice civile al Senato, e quindi dietro gli studii della Commissione da voi deputata, si venne precisamente nello scorcio della precedente sessione a discutere del metodo da serbarsi nella discussione del Codice che varie opinioni, e varii sistemi si ponessero allora in disamina.

Digitized by Google

La prima opinione fu quella che convenisse di scendere ad una discussione per articoli: questa opinione fu discussa, ma non ottenne il suffragio del Senato. Scartato il sistema della discussione per articoli, perchè si comprese che per questa via non si sarebbe riuscito a nulla, il Senato ebbe a discutere la opinione di una discussione di principii, ma questa idea, siccome ripugnante alla lettera e allo spirito del regolamento, fu anch'essa eliminata. Quale fu dunque l'ultima statuizione del Senato prima di separarsi? Fu questa, che standoci innanzi un intervallo abbastanza lungo, come lo spazio di quattro mesi e più nelle vacanze del Parlamento, parve che questo spazio di tempo potesse dar agio a ciascun senatore di occuparsi dello studio del Codice civile e portarvi tutte quelle osservazioni e quei rilievi che si affacciassero; che queste osservazioni, in forma di emendamenti, si fossero man mano presentati alla vostra Commissione, che la Commissione ne avrebbe fatto un accurato esame; e questo periodo, questo esame esaurito, si verrebbe da ultimo ad una discussione, non dirò già approvativa in blocco dalla legge ma una discussione la quale non sarebbe tornata più su nuovi emendamenti: questo deve risultare di certo dal processo verbale, perchè questa fu la deliberazione ultima del Senato. Signori, tali cose ho creduto di ricordare appunto, perchè si disgombrino gli equivoci, e perchè si allontani sovratutto il dubbio, il sospetto che il Guardasigilli pretendesse mai innanzi a questo autorevole Consesso od avesse in animo di ristringere la libera e piena discussione.

Aggiungerò che se tali cose ho ricordato, io non ho fatto che esprimere un voto ed una preghiera. Che se altrimenti il Senato opinasse, se avvisasse di non rinunziare al diritto di emendamento, al ministro Guardasigilli basterà di aver fatto il debito suo, sciogliendosi da ogni responsabilità dello scopo fallito.

Presidente. Prego il Senato di dimostrare se autorizza il suo Presidente ad accordare la parola per la terza volta al senatore Sclopis.

Voci. Parli, parli.

Presidente. La parola è al Senatore Sclopis.

Sclopis. Siccome ieri io mi era dato carico di calcolare le conseguenze di un certo periodo della relazione del signor Guardasigilli al Senato quando presentò questa legge, così mi trovo forzato oggi che l'onorevole Guardasigilli ha ripreso questo tema, di venire anche ad aggiungere qualche parola; ieri veramente io mi era impegnato a

Digitized by Google

non più parlare su questo periodo, ma le circostanze essendo cambiate, spero che il Senato per quella degnazione che ha avuto di concedermi la terza volta la parola, mi permetterà di ripetergli le mie idee relativamente al sistema che l'onorevole Guardasigilli sostiene doversi seguire per l'esame di queste leggi.

Io non parlerò di quanto si è fatto nell'altro recinto parlamentare, credo anzi che non sia guari conveniente il citare gli esempi di quello che si fa nell'altra Camera; ogni Camera decide, provvède, determina, è sovrana nelle sue deliberazioni e non deve prendere norma, nè ripetere esempi da ciò che si possa fare nell'altra. Il signor Guardasigilli ci dice: Voi avete piena libertà di discutere, parlate quanto volete, esponete i vostri sentimenti, le vostre opinioni, io le apprezzerò; ma non trascendete (mi pare che è la parola di cui si è valso) a formolare emendamenti, non eccedete nei termini, così che ne venga in qualche parte variato il testo della legge che vi presento. — Signori senatori, se questo sia un campo libero di discussione deciderete voi: io non capisco veramente come si possa dire a un Consesso di legislatori: datemi dei consigli, datemi delle opinioni io ne terrò conto secondo che mi parrà. Si tien conto reciprocamente di tutte le opinioni tra persone che non esercitano autorità, ma quando si parla davanti a persone che esercitano autorità, bisogna riferirsi all'autorità di cui quelle persone sono investite. Ripeto quello che diceva ieri, noi non siamo qui per offrire consigli, siamo per deliberare leggi, siamo per discutere, e per discutere collo scopo di venire ad una conclusione; altrimenti proporrei al Senato di chiudere assolutamente ogni dibattito, perchè sarebbe meno seria una discussione la quale si limitasse a fornire degli appunti, a dare dei consigli ad un Ministro, quando non si venisse ad esercitare il diritto che abbiamo di proporre leggi, di discutere, di deliberare.

Forse la memoria dell'onorevole Guardasigilli non l'ha ben servito quando ci ha ricordato il sistema che si era ammesso dal Senato nell'ultimo stadio della discussione del progetto di Codice civile presentato dall'onorevole Pisanelli. Allora si è trattato sul modo col quale si sarebbe discusso definitivamente il progetto, e si escluse precisamente ogni idea che si avesse ad impedire di proporre emendamenti. È bensì vero che si era proposto da taluno dei nostri colleghi che non si potesse proporre emendamenti, e si dovesse unicamente discutere l'articolo

Digitized by Google

unico con cui si approvava la legge; ma il Senato respinse questa proposta e stabilì che per conciliare una conveniente rapidità di esame con quello che era di necessità intrinseca della discussione, si pregassero tutti i signori Senatori di voler preparare gli emendamenti che intendessero di proporre e di mandarli al Senato prima della scadenza del mese di settembre; che questi emendamenti si sarebbero passati alla Commissione, non perchè la Commissione potesse esercitare un diritto di esclusione sui medesimi, ma perchè la Commissione a sua volta potesse prepararsi ad accettarli, o a ricusarli, o modificarli, secondo che avrebbe creduto; ma sempre si volle aperta la discussione sugli emendamenti presentati, e si sarebbe venuto a un deliberato formale; questo è stato il sistema adottato dal Senato. Dunque il Senato nè direttamente nè indirettamente non ha mai ammesso che si possa aderire alla raccomandazione, per quanto si possa dire officiosa, di astenersi in massima dal deliberare emendamenti.

Dico questo così perchè, quantunque io non abbia fiducia che nel seguito della discussione di questo progetto di legge vengano adottate modificazioni che crederei utili anzi necessarie, non si stabilisca almeno un precedente onde si possa credere che il Senato si occupi di materia così grave e così importante a fronte appunto delle circostanze a cui alludeva il signor Ministro, senza avere l'autorità di estendere in pieno, in ogni sua parte e senza restrizioni il diritto che ha di mutare i progetti ministerali.

Questo io intendevo di esporre per spiegare maggiormente l'opinione che ieri ho emesso, e per impedire che venisse alle volte in altre circostanze invocato un precedente che sarebbe contrario alle prerogative del Senato.

Ministro di Grazia e Giustizia. Domando la parola.

Presidente. Ha la parola.

Ministro di Grazia e Giustizia. Mi duole davvero che le mie parole abbian lasciato sussistere un equivoco e un dubbio che mi sono sforzato in ogni modo di dissipare.

Io non so se bene abbia renduto il mio concetto; mi proverò a spiegarlo meglio.

Io ritessendo la storia di questo disegno di legge e delle condizioni e della necessità che le avevano fatto nascere, mi era adoperato a dimo-

Digitized by Google

strare al Senato e far ben comprendere come se veramente noi ci volessimo penetrare della convenienza, dell'urgenza di venire a capo dell'unificazione legislativa, tenuta ragione delle difficoltà infinite e sovratutto del poco tempo, che ci avanza, pareva a me che si potesse declinare un tantino dal rigore delle forme e contentarsi di una discussione compendiosa, nella quale però niuna restrizione si sarebbe portata dal Senato nell'esporre tutte le osservazioni, le avvertenze e le critiche, stimate opportune.

Dirò di più che ben sia lecito ottenere i desiderati perfezionamenti, le consigliate modificazioni. Imperocchè il risultato della discussione presso la Camera elettiva fu questo che appunto nello intento di conciliare le opposte esigenze da un lato, cioè la necessità di fare e far presto e dall'altra correggere talune imperfezioni e taluni vizi che pur si riconoscevano e si andavano notando in questo Codice, si venne al partito di conferire al ministro Guardasigilli la facoltà di circondarsi di una Commissione e col concorso dei lumi degli uomini più autorevoli dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento dare opera alla revisione dei Codici, ed appunto perchè quest'opera di revisione potesse riuscire a risultato efficace, fu data facoltà al Ministro coll'art. 2 di portarvi le modificazioni e di forma e di sostanza, che non alterassero solamente i principii direttivi della materia.

Ben vede il Senato che con quest'ampiezza di poteri e di facoltà, quando a quest'opera di revisione si porrà mano, certamente sarà quello il momento in cui si potrà tenere il debito conto di tutte le avvertenze, che già si sono fatte nell'altro ramo del Parlamento, e con grande autorità si potranno fare dal Senato. Ma esprimendo null'altro che un voto, che ragioni di convenienza politica, io non ho inteso punto di pretendere che il Senato dovesse menomamente far gettito della sua alta prerogativa di cui mi sento geloso quanto ogni altro; sicchè dove il Senato non creda di accordare lo stesso valore, che si è accordato nell'altro ramo del Parlamento a queste esigenze incalzanti e creda sia il caso di impegnare una discussione solenne per via di emendamenti sarà nel suo diritto, nè io oserei contenderlo.

Il Senato adunque potrà seguire due vie o due partiti: l'uno, ch'è il più rigoroso, della discussione minuta di articoli, e di emendamenti, l'altro che mi pare suggerito dalle alte convenienze politiche, dalla va-

Digitized by Google

lutazione delle condizioni eccezionali, in cui versiamo; e questo è quello su cui insisto e raccomando al Senato.

Il Senato approvò in seduta delli 29 marzo 1865.[1]
Risultamento della votazione:

Presenti 105. — Votanti, 104.
favorevoli 70. — contrari 34.
Uno si è astenuto.

---

[1] *Atti Parlamentari.* Discussioni del Senato, Sessione Parlamentare del 1863-64. Tornata delli 29 Marzo 1865.

Digitized by Google

ARTICOLO IV.

La persona del Re è sacra ed inviolabile.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.

Codice penale, Art. 153, 154, 155, 156, riguardanti i reati contro la sicurezza interna dello Stato. [a] — *Codice di Procedura penale, art. 723, 724, 725, riguardanti le eccezioni stabilite a favore dei Principi reali nelle deposizioni testimoniali.* [b]

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi accennate.

Art. 1. L'Imperatore è sacro, inviolabile ed irresponsabile.

BAVIERA — Costituzione accennata. Tit. II.

Art. 1. Il Re è il capo dello Stato: egli riunisce in sè tutti i diritti della potenza sovrana e li esercita secondo le regole stabilite da lui nella presente Costituzione.

La sua persona è sacra ed inviolabile.

BELGIO — Costituzione accennata, Tit. III, Cap. II. — Sez. I.

Art. 63. La persona del Re è inviolabile; i suoi ministri sono responsabili.

BRASILE — Costituzione accennata. Tit. V. — Cap. I.

Art. 99. La persona dell'Imperatore è inviolabile e sacra; essa non è sottomessa ad alcuna responsabilità.

BULGARIA — Costituzione accennata, Cap. II.

Art. 8. La persona del Principe è inviolabile e sacra.

DANIMARCA — Legge fondamentale accennata. — III.

Art. 12. Il Re non è responsabile; la sua persona è sacra ed inviolabile.

GRECIA — Costituzione accennata. — IV.

Art. 29. La persona del Re è irresponsabile ed inviolabile. . .

INGHILTERRA.[1]

PAESI BASSI — Legge accennata. Cap. I, Sez. VI.

Art. 53. Il Re è inviolabile; i ministri sono responsabili.

PORTOGALLO — Carta costituzionale del 26 Aprile 1826, modificata con atto addizionale del 5 Luglio 1852. — Tit. I, Cap. I.

Art. 72. La persona del Re è inviolabile e sacra. Essa non è sottoposta ad alcuna responsabilità.

PRUSSIA — Costituzione accennata. Tit. III.

Art. 43. La persona del Re è inviolabile.

RUMENIA — Costituzione accennata. Cap. II, Sez. I.

Art. 92. La persona del Sovrano è inviolabile.

---

[1] Ved. a pag. 177.

Digitized by Google

SASSONIA — Costituzione del 4 Settembre 1831. Tit. I.[1]

SERBIA — Costituzione accennata.

Art. 3. . . . . . .

. . . . . .

Il Principe[2] *è irresponsabile: la sua persona è inviolabile.*

SPAGNA — Costituzione accennata. Tit. VI.

Art. 48. La persona del Re è sacra ed inviolabile.

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia — Legge accennata.

3. La Maestà del Re sarà sacra e venerata; i suoi atti non potranno dar luogo ad alcuna critica.

Norvegia — Legge accennata.

3. La persona del Re è sacra; egli non può esser censurato nè accusato. La responsabilità incombe al suo Consiglio.

. . . . . .

. . . . . .

10. L'incoronazione e consacrazione del Re avranno luogo, dopo la sua maggiorità, nella cattedrale di Frondhjem.

---

[1] Ved. a pag. 180 alla voce *Sassonia.*

[2] Ved. la nota a pag. 10 di questo volume.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Le prerogative sancite in questo articolo nella persona del Re non solamente corrispondono al sentimento di rispetto e di ossequio che la tradizione ha consacrato alla regalità, ma obbediscono pure ad esigenze costituzionali, da cui sarebbe impossibile prescindere senza mancare a tutta la teoria che regge l'ordinamento monarchico-costituzionale.

La qualità di *sacra* conferita alla persona del re è consona alla formola adottata dal Parlamento anche in Italia, per la quale il capo dello Stato è Re ad un tempo per la volontà della Nazione e per la Grazia di Dio.[1] Essa però non aggiunge veruna particolare e nuova determinazione a quella d'inviolabile. Nata da una consuetudine religiosa e da una cerimonia ecclesiastica, smesse oramai, è entrata nelle formule della maggior parte delle costituzioni, benchè manchi in alcuna anche di data recente.[2] Questo attributo speciale dell'antica tradizione monarchica fu sempre avvalorato da cerimonie alle quali si univa la Chiesa con la solennità dei suoi riti. Furono primi gli Ebrei che ebbero il costume di consacrare i Re con olio santo, e solamente consacravano quelli che non avevano diritti evidenti al regno. Tale cerimonia fu introdotta ben tardi presso i principi cristiani. Onofrio dice che nessun Imperatore fu mai unto prima di Giustiniano e di Giustino. Gl'Imperatori di Germania ne presero la pratica da quelli dell'impero d'Oriente; Pipino fu il primo Re di Francia che ricevesse l'unzione. Dopo tale cerimonia essi assumevano il titolo di *Rex gratia Dei, Divina ordinante providentia, Divina favente gratia, Divina favente clementia*, volendo con tali espressioni significare onoranza e gratitudine a Dio e non già che da lui ne ritenessero il regno, come

---

[1] Ved. Legge 21 Aprile 1861, n. 1, accennata a pag. 114, della Parte prima, Volume unico. — *Dello Stato e della Monarchia.*

[2] Ved. *Legislazione comparata.*

Digitized by Google

più tardi ebbero ad affermare i partigiani del diritto divino. Fu solamente dopo la Riforma luterana che i teologi appoggiandosi alla famosa sentenza di San Paolo, *Omnis potestas a Deo* considerarono i sovrani come rappresentanti di Dio e la formola significò l'obbedienza loro dovuta come luogotenenti della divinità. Ce ne offrono esempio Giacomo II in Inghilterra e Luigi XIV in Francia, che attribuirono alla regalità un concetto ben superiore ad ogni diritto umano. Ma a questa teoria che consacrava alla monarchia un carattere divino, si oppose la rivoluzione inglese del 1688, l'americana del 1776 ed il continente europeo nel 1789.

In generale i diritti onorifici dei re sono più alti ed estesi del loro potere. Aristotile ci fa conoscere che presso i Greci rappresentavano il popolo comune innanzi gli Dei interponendosi fra ambedue, poichè non usavano questo ufficio particolari sacerdoti per mezzo di sacrifizi e di preghiere; per la qual cosa in Atene, dopo l'abolizione della dignità reale, l'arconte sacrificatore conservò ancora il nome di re. Sembra anzi che nell'antichità si ritenesse necessariamente connesso al nome di re l'ufficio religioso poichè presso i Romani cacciati i re fu istituito un magistrato speciale col nome di *Rex sacrificulus* il quale attendeva ai sacrifici.

Anche presso i Germani, malgrado il loro carattere, i re godevano di privilegi speciali, e loro si attribuiva un valore superiore ad ogni persona. Usavano di una straordinaria ricchezza, ed apparteneva loro come demanio una grande parte di territorio in proprietà e dietro la conquista era loro assegnata in divisione la maggior parte dei beni.[1]

Altre speciali prerogative erano proprie dei re, quali ad esempio il portare lo scettro, in segno della giurisdizione e del potere, come praticavasi presso i Greci, oppure la bacchetta come presso i Tedeschi. I re francesi portavano una lunga chioma ondeggiante ed i loro vestimenti erano più splendidi dell'ordinario. Da questi particolari, si

---

[1] Ved. Tacitus, *Germ.*, 14. In Henr. Maurer troviamo che il cristiano re norvegio Hakon era costretto dagli ancor pagani cittadini di sacrificare agli idoli giusta l'antico costume, di bere nelle tazze consacrate e mangiare carne di cavallo.

Digitized by Google

può comprendere che presso ogni popolo ed in ogni epoca, sono stati attribuite al re prerogative tali da renderlo superiore per considerazione e potenza agli abitanti tutti del regno.

Altro speciale ed importante attributo del re, accordato dallo Statuto è la *inviolabilità*. Essa si appoggia a due cardini principali: la eredità e la irresponsabilità.

Col dichiarare ereditaria la corona si sono voluti prevenire tutti quegli sconvolgimenti che avvengono per le elezioni di un capo dello Stato,[1] e tali gravissimi inconvenienti si riprodurrebbero pure qualora si dichiarasse la corona soggetta a giurisdizione, e quindi per una ragione qualunque il Re si potesse accusare, condannare e deporre.

La irresponsabilità si basa sul concetto di considerare il Sovrano costituzionale come istituzione e non già come persona e tale presunzione della impersonalità materiale porta al postulato inglese: *the king can do no wrong*, ossia che il re non può far male. Ma questa massima non va intesa, come nota il Fischel[2] nel senso che il re sia talmente santo che non possa assolutamente far male, ma che la legge lo ha posto in condizione da non potere far male. Con Joulmin Smith[3] diremo che è una circonlocuzione cortese per dire: è impedito al re di far male. Vedremo commentando l'art. 5 fino a qual punto può applicarsi l'assoluta massima del diritto inglese.

Tale inviolabilità non la intendono però gli scrittori in modo da sacrificare ad essa il benessere della Nazione. Così Giacomo II avendo violato le leggi fondamentali del Regno fu detronizzato; così fece la Francia pel suo Re nel 1830, così l'America, e simile esempio abbiamo pure in Italia quando proclamate decadute le dinastie di Borbone e di Lorena, e detronizzati gli altri sovrani spergiuri, il popolo affermava coi plebisciti la sua indipendenza e libertà.[4]

---

[1] Ved. Parte prima, Vol. unico. — *Dello Stato e della Monarchia*, pag. 148.

[2] *Principii di Governo libero.*

[3] *Ricordi Parlamentari.*

[4] Su questo grave argomento si consultino: Melegari, *Diritto Costitu-*

Digitized by Google

Il potere riservato al popolo di opporsi con vie di fatto e con armi all'autorità tirannica è uno dei suoi più importanti diritti che siano stati riconosciuti e difesi dalla maggioranza degli scrittori. E per vero è naturale e giusto che allo infrangimento della legge per parte del magistrato che è chiamato a proteggere il diritto si contrapponga una valida e forte resistenza da parte dei governati. Presso gli antichi popoli si riconobbe la necessità di assicurarsi contro le ingiuste esorbitanze del potere creando tribunali a ciò delegati. Così Sparta ebbe l'Eforato la cui stretta destinazione era, di vegliare sulla libertà del popolo e di opporsi all'abuso che i re potevano fare del loro potere; Roma ebbe il Tribunato creato per una legale ed ordinata resistenza contro l'arbitrario esercizio di potere dei magistrati, a favore dell'individuo violato nel suo diritto come pure ad aiuto della plebe in generale. « I Tribuni erano autorizzati non solo ad impedire col loro veto il minacciante potere e così anche togliere a questo l'esterna apparenza del diritto, ma eziandio quando sembrava che la libertà popolare minacciasse pericolo di esortare ed avvalorare la plebe a ricusare l'obbedienza in sè e per sè in altra cosa dovuta, acciocchè in tal modo la dominante aristocrazia mercè la generale necessità e paralisi ritornasse nei limiti del suo diritto. Anche gli uomini di Stato che sentivano aristocraticamente alle volte avevano vista questa istituzione, malgrado i suoi difetti che aveva, come una difesa del buon diritto e delle nazionali libertà. Questa era sempre una resistenza negativa. La plebe non dava di piglio alle armi, non costringeva l'autorità a desistere dall'ingiustizia con la forza del brando. Ma si scioglieva dall'obbligo dell'obbedienza sino a che il magistrato non tornasse a riosservare l'autorità del diritto che teneva assieme tutto lo Stato. »[1]

Anche nel medio evo abbiamo esempio di questo diritto forte-

---

zionale. — Pessina, *Diritto criminale.* — Romagnosi, *Scienza delle Costituzioni.* — Pierantoni, *Diritto Costituzionale.* — Tocqueville, *De la démocratie en Amérique.* — Hallam, *Storia costituzionale d'Inghilterra.* — Macaulay, *History, etc.* Bluntschli, *Diritto pubblico tedesco.* — Brougham, *British Constitution.*

[1] Bluntschli, *Op. cit.*

Digitized by Google

mente sentito e praticato dal libero Germano, poichè da sè stesso si difendeva contro l'esorbitanza del potere. In Firenze eravi la *balìa* tribunale civile che deponeva quei magistrati i quali non avessero fatto il dover loro.

La dottrina ha sempre avvalorato tale principio. Ne abbiamo esempi negli scrittori Greci; presso i Romani Cicerone nella esposizione delle Leggi scrisse colla lingua arcaica delle XII Tavole: « Juxta imperio sunto, iisque cives modeste ac sine recusatione parente. Magistratus nec obedientem et noxium civem multa, vinculis, verberibusque coerceto, ni par maiorve potestas populusve prohibessit, ad quos provocatio est. Militiae ab eo qui imperabit provocatione esto. »[1]

Nel Medio Evo principale sostenitore dell'enunciata teoria fu San Tommaso d'Aquino. Nella *Summa Theologica* egli affermava contro San Paolo che a un potere costituito dalla violenza e dalla simonia non si è tenuti di prestare obbedienza, *anzi si ha il diritto di rigettarlo quando se ne abbia la facoltà.*[2]

Il sommo Aquinate trattando poi dell'abuso nell'esercizio del potere, osserva che può aver luogo in due maniere: sia che il principe comandi qualche cosa di contrario alla verità, e in tal caso il soggetto non è tenuto ad obbedire, ma è tenuto anzi a disobbedire; sia allorquando egli pretende qualcosa al di là del suo diritto per esempio delle imposte che non sono dovute; pure in questo caso i soggetti non sono tenuti ad obbedire. Così contro il potere legittimo dice San Tommaso: « Benchè qualcuno abbia potuto ricevere il proprio potere da Dio però se essi ne abusano meritano che loro sia tolto. *E l'uno e l'altro vengono da Dio.* »[3] Soggiunge poi che il governo tirannico non è giusto, poichè non è ordinato per il bene comune, ma per il bene di quello che ci governa; e per conseguenza l'abbattimento di questa specie di go-

[1] Cicero, *de Legib.*, III, 3.

[2] Il Cristianesimo stesso ha riconosciuto e proclamato un limite all'obbedienza dei sudditi dicendo che è meglio ubbidire a Dio che agli uomini, San Paolo invero affermava che chiunque resista al potere resiste all'ordine di Dio; ma San Tommaso restringeva al principio le conseguenze.

[3] *Summa theol.*

Digitized by Google

verno non ha la natura della sedizione.... È piuttosto il tiranno che è sedizioso.[1]

Ma la sola resistenza che la Chiesa ed i suoi dottori autorizzavano contro il potere civile era la resistenza ecclesiastica. Bastava per affrancare il popolo che il papa lo sciogliesse dal suo giuramento di fedeltà.[2]

Con la Riforma religiosa il diritto di resistenza prende un nuovo carattere puramente civile ed individuale. Infatti essendo la società costituita per contratto una volta violato è naturale l'insurrezione per difendere quel patto che se non civilmente, moralmente lo tiene legato a Dio.[3] Locke pure accetta il diritto di resistenza come conseguenza del fatto di chi per primo usò la forza contro il diritto, poichè questo solo fatto basta a creare la guerra con colui che egli attacca.[4] Kant si è pronunciato in senso tutto contrario[5] reputando egli questa una ricerca affatto oziosa e pericolosa, giacchè a suo avviso, il potere di fatto, qualunque esso sia, deve ritenersi inviolabile per il semplice fatto dell'occupazione e del possesso, « imperocchè onde il popolo si tenga autorizzato alla resistenza sarebbevi mestieri, dapprima, di una legge pubblica che la permettesse, vale a dire, sarebbe necessario che la legislazione sovrana contenesse una disposizione in forza della quale essa non fosse più sovrana, e il popolo, come suddito, fosse dichiarato in una sola e stessa determinazione, il sovrano di quegli di cui è il suddito, lo che è contraddittorio. » Ma tale teoria sembra appoggiarsi al dogma politico del diritto divino ed

---

[1] *Op. cit.*

[2] Paul Janet, *Histoire de la science politique.*

[3] Herbert Languet pubblicava nel 1570, sotto il pseudonimo di Junius Brutus un trattato che menò gran rumore: *Vindicae contra tyrannos*, nel quale sono esposte le massime qui riportate. Benchè egli fosse francese di nascita può considerarsi tedesco per educazione essendo passato giovanissimo in Alemagna e quivi convertitosi al protestantismo. L'opera accennata fu tradotta da Francesco Etienne sotto il titolo: *De la puissance légitime du prince* (1581).

[4] *Del Governo civile.*

[5] *Principii metafisici del diritto.*

Digitized by Google

immaginando che lo Stato sia una fattura divina sembrerebbe che le qualità di governante e di governato si escludano a vicenda; i detentori del potere non siano più uomini, e si sollevino al disopra dei doveri sociali; che il potere sia esterno e superiore alla società; che la società venga da lui, anzichè esserne esso un derivato come ordinamento difensivo dei diritti e per lo scopo appunto di esercitarne la protezione. Così il Kant disconosce qui la idea dal contratto originario, da lui pure accolta. Spingendosi ad esigere la pazienza nei sudditi *qualunque siano gli abusi del potere*, contravviene al principio razionale stesso della separazione dei poteri, rendendo questa una funzione inetta di fronte alla sovranità mistica che egli attribuisce alla legge, sovranità tale « che già è un misfatto il metterla in dubbio, e che sembra venire, non dagli uomini, ma da qualche legislatore supremo ed infallibile. »

Altro autorevole scrittore che sostiene, con parole anche troppo ardite, come giusta e necessaria la resistenza contro un governo tirannico, è Lord Brougham.[1] Egli dice: « noi dobbiamo sempre pensare come sia essenziale per la conservazione della costituzione il principio della resistenza contro l'illegittimo potere; come sia necessario per i governanti ed i governati di considerare quanto è possibile l'applicazione di questo mezzo supremo; senza dubbio mezzo estremo, perciò da usarsi con molta precauzione (e sia pure come unicamente aiuto riposante sulla forza del popolo) di un mezzo di difesa a cui questo può e vuole appigliarsi e così di sovente costringere i suoi reggenti alla propria. La nostra storia è piena di esempi i quali c'insegnano di non porre piena fiducia nella semplice sicurezza legale che ci ricorda qualmente il giudice, il Parlamento e il ministero e così pure il re sieno deboli uomini, trastullo delle proprie opinioni, di vani timori e d'ingiuriose mène partigiane e come il popolo non è sicuro senza la fermamente stabilita risoluzione di resistere sino alla morte allorchè viene usurpato il suo diritto. »

In Italia il Romagnosi, il Pessina, il Melegari, il Carrara ed altri

---

[1] *Op. cit.*

Digitized by Google

professarono la stessa dottrina. Romagnosi paragona il diritto di resistenza alla guerra, l'una e l'altra avendo per iscopo di *ristabilire l'ordine violato*; nè per conoscere, egli dice, la irregolarità importa erigersi giudice della bontà della legge e dell'ordinanza, ma solamente decidere per un privato e sicuro giudizio se la legge e l'ordinanza sia stata completamente e regolarmente pronunciata.

Questa è la dottrina sul diritto di resistenza. Vediamo ora quali ne siano state le massime sancite dal diritto positivo.

Nell'Inghilterra fu più volte usato questo diritto, ma dopo le violenti usurpazioni del lungo Parlamento, i Comuni dichiararono che non potevasi muovere guerra offensiva e difensiva contro S. M. Le quali parole accennavano invero ad una reazione nel concetto del diritto esposto. [1]

Altre Costituzioni invece lo sancirono espressamente, in causa per verità delle eccezionali condizioni politiche dei rispettivi popoli. La Costituzione francese del 1793 così esprimevasi al § 53. « Quando il Governo viola i diritti popolari, allora l'insurrezione è per il popolo, e per ciascuna parte del popolo il più sacro ed irremissibile dovere. »

La Costituzione siciliana del 1848 stabiliva che il cittadino siciliano è autorizzato di opporre resistenza a chicchessia, il quale senza essere espressamente autorizzato dalla legge con la violenza o con le minaccie, voglia costringerlo a fare qualche cosa contro la sua volontà.

Coi principii su cui si basa il diritto pubblico moderno, gli Statuti politici non potrebbero sancire tale diritto, senza porsi con quelli in opposizione.

La legge fondamentale italiana non fa cenno del diritto di resistenza se non in modo indiretto nell'art. 26, ove è detto che « niuno può essere arrestato se non nei casi previsti dalla legge e nelle forme ch'essa prescrive. » Perciò se alcuno deve cedere all'intimazione dei pubblici funzionari lo deve solamente nei casi accennati dalla

---

[1] Ved. Hallam, *op. cit.*

Digitized by Google

legge e secondo le dovute formalità. Oltre questa disposizione tassativa che può servire a far conoscere sino a qual limite è permesso l'esercizio del diritto di resistenza, troviamo all'art. 247 del Codice penale punito il reato di ribellione, che è: qualunque attacco e qualunque resistenza con violenze o vie di fatto contro la forza pubblica — quando agisce per l'esecuzione delle leggi, degli ordini dell'autorità pubblica, dei mandati di giustizia e delle sentenze.

Non dissimuliamo per certo che il diritto d'inviolabilità concesso al Re da tutte le Costituzioni apparisca in opposizione al diritto di resistenza tanto raccomandato e giustificato dagli scrittori. Non dovremmo forse conchiudere anche di fronte al supremo Capo dello Stato che ogni qualvolta l'uomo malvagio si mostra anche la inviolabilità deve cessare? Non è forse vero, osserva il Soria[1] che siffatta inviolabilità esista pel bene e si dilegua pel male? Ma qual uopo ha il bene di essere assicurato col principio della inviolabilità? E qual forza ha questo principio, nei soli casi in cui può essere invocato se una legge eterna di natura dà all'uomo il diritto irrevocabile di respingere chi gli nuoce? Ma gli ordini politici hanno talora necessità di certe finzioni sociali che danno l'aspetto di garanzie, perchè fondate sopra un ordine d'idee apparentemente vere ed irrecusabili. Così la inviolabilità è connessa al principio della eredità della corona ed al concetto politico che nel re fa astrazione dall'individuo e solo vede nelle principali emergenze della vita politica una istituzione, la quale perchè tale non agisce, e non agendo non può far male, quindi non è responsabile.

Vediamo ora come è intesa nelle repubbliche l'azione del Capo supremo dello Stato. In esse è generalmente riconosciuto che l'azione del capo dello Stato e dei membri del governo non va immune da responsabilità.

La Costituzione degli Stati Uniti così dispone alla Sezione III art. II. « Il Presidente, il Vice presidente e tutti i funzionari civili potranno essere espulsi dai loro posti se in seguito di una messa in

---

[1] *Corso completo di Diritto pubblico elementare.*

Digitized by Google

accusa, essi sono convinti di tradimento, di dilapidazione del tesoro pubblico o di altri gravi delitti e di cattiva condotta.

La Costituzione federale della Svizzera, 12 settembre 1848, all'art. 110 sancisce che « i funzionari della Confederazione sono responsabili della loro gestione.... »

In Francia già nella « dichiarazione dei diritti dell'uomo » del 1789 e di nuovo promulgata come preambolo alla Costituzione del 14 Settembre 1791, troviamo all'art. 16 che « ogni società ha il diritto di domandare conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione. » Nella Costituzione emanata dal Presidente della Repubblica, Luigi Napoleone Bonaparte, all'art. 5 è sancito che « il Presidente della Repubblica è responsabile davanti il popolo francese, al quale egli è sempre in diritto di fare appello. » La legge costituzionale francese del 25 febbraio 1875 stabilisce all'art. 6 la responsabilità colletiva dei ministri davanti alle Camere per la politica generale del Governo ed individuale dei loro atti personali, ma soggiunge che il Presidente della Repubblica non è responsabile se non nel caso di alto tradimento. La Legge costituzionale del 16 luglio 1875 all'articolo 12 stabilisce che il Presidente della Repubblica non può essere messo in accusa se non dalla Camera dei Deputati e non può essere giudicato che dal Senato. Questa stessa massima è sanzionata dalla Costituzione americana ove all'art. 3° della sezione I^a è detto: « Il Senato avrà solo il potere di giudicare le accuse avanzate dalla Camera dei rappresentanti.... Se è il Presidente degli Stati Uniti che è messo in giudizio, il grande giudice degli Stati Uniti presiederà. Nessun accusato può essere dichiarato colpevole se non alla maggioranza dei due terzi dei membri presenti. »

Jefferson ha biasimato questa istituzione di un'Alta Corte per il giudizio di delitti politici; egli spiega i suoi timori a tal riguardo in una lettera a Madisson, in data del 17 febbraio 1798, che noi ricaviamo dalle sue Memorie:[1] « Io non vedo in questo modo di procedere per giudizio politico se non l'arma la più formidabile che si sia

[1] *Memoires de Jefferson*, publiés par Conseil.

Digitized by Google

potuta porre fra le mani di una frazione dominante. Ciò sarebbe l'istrumento il più sicuro per sbarazzarsi di ogni uomo che contrariasse le sue vedute.... I tribunali ordinari mi sembrano bastare a tutto ciò che si può desiderare per la punizione dei colpevoli, e l'istoria ci mostra che il giudizio politico è stato bensì l'arma delle passioni più che l'istrumento della giustizia. » Non ci fermeremo ora su questo argomento, riserbandone la trattazione al commento degli articoli 36 e 67, però crediamo opportuno fin d'ora notare che i senatori, abituati a guardare l'insieme delle grandi relazioni politiche del paese, sono perciò più atti a pronunciare sulle accuse che toccano le transazioni col di fuori e gl'interessi politici dell'interno.[1]

La responsabilità che incontrano i capi ed i pubblici funzionari, per i loro atti di governo, esigerà una particolare procedura onde non siano scomposte le naturali relazioni. Se in simili casi procedessero i giudici ordinari, allora la giustizia otterrebbe inevitabilmente la pratica preponderanza sul governo e l'ordinamento pubblico verrebbe sconvolto.[2] Negli affari civili poi possono essere convenuti in giudizio anche personalmente da giudici ordinari o pure nei delitti comuni possono essere soggetti alla procedura ordinaria.

Ora volendo esaminare come sia stato inteso il principio della responsabilità del Capo supremo dello Stato nei tempi antichi, vedremo come esso fosse variamente considerato in diversi tempi e fra differenti popoli. Il diritto pubblico romano anche durante la repubblica prestava omaggio al principio della irresponsabilità del supremo magistrato, per quanto più estendeva la sua sfera politica dell'ufficio. Per contrapposto gli antichi popoli germanici ritenevano per naturale il principio della responsabilità anche del loro re.

I Romani amavano un potere energico. Dall'abuso dello stesso eglino cercavano premunirsi, durante la repubblica, sia per mezzo

---

[1] Paul Odent. *Commentaire sur la Constitution des Etats-Unis*, traduit du *Commentaire* de J. Story, I. 1.

[2] Ved. Bluntschli, *op. cit.*

Digitized by Google

della breve durata in carica e per le frequenti rielezioni, sia per mezzo delle divisioni del potere fra due o più possessori del medesimo; ma essi paventavano che la forza della carica si paralizzasse, e la sua altezza e dignità potesse venire violata, quando fosse fatto responsabile il suo funzionante durante il periodo della funzione, e sembrava loro non naturale che il supremo magistrato fosse assoggettato alla giurisdizione di un magistrato a lui uguale od inferiore. Venne perciò considerata come un'infrazione del diritto stabilito quando Tiberio Gracco per il primo propose nel tribunale di M. Ottavio la destituzione del suo collega e la ottenne, e tuttavia Cicerone pronunziava ai consoli la massima: *nemini perento*. Pure a causa del governo provinciale i magistrati potevano essere perseguiti in giudizio soltanto dopo spirato il periodo della loro carica. La irresponsabilità dell'imperatore romano però copriva anche i suoi ufficiali, quando non li rendesse egli stesso responsabili. L'imperatore istesso aveva il dovere morale di osservare il diritto e la legge, ma qualora egli per eccezione eccedesse i loro confini non vi era alcun mezzo giuridico e politico di trarlo a render conto, e quindi si poteva ben dire: l'Imperatore non è legato dalle leggi.

Un concetto diverso essenzialmente si trova spesso per contrario nel Medio-Evo germanico. Gl' interessi della potestà governativa e la sua altezza non sembravano ai popoli germanici di tale importanza per sacrificare ad essi i riguardi dovuti alla giustizia e sebbene anche essi in regola concedessero solo al giudice supremo di giudicare le persone a lui sottoposte tuttavia quando il giudice supremo istesso infrangesse il diritto e la legge, lo traevano a responsabilità innanzi al suo luogotenente.

Era un'idea del Medio-Evo, che l'imperatore era chiamato a giudicare anche i principi, un'idea la quale intanto venne soltanto messa in pratica nell'impero romano-germanico, imperocchè gli altri re e principi cristiani riconoscevano la signoria mondana dell'imperatore solo nel titolo e nel rango, punto nella realtà. Pure, sebbene posteriormente, non fu più lasciata alla libera sentenza della giustizia imperiale la destituzione di un principe dell'impero, ma fu fatta

Digitized by Google

dipendere dall'approvazione del Reichstag, tuttavia rimase riconosciuta l'autorità della stessa sino allo scioglimento dell'impero tedesco.

L'Imperatore malgrado derivasse il suo supremo potere da Dio non era irresponsabile. Nelle accuse ordinarie le quali non toccavano punto la sua signoria, egli veniva giudicato dal Palatino del Reno. I principi elettori però erano autorizzati di deporlo per decisione dell'Impero.[1]

Come conseguenza della inviolabilità regia sancita dallo Statuto, non può essere citato il Re come testimonio sia nella istruzione, sia nel dibattimento processuale. La legge, invero non fa speciale menzione di tali prerogative concesse al Capo dello Stato, come al contrario accenna per la famiglia reale e per i grandi ufficiali dello Stato,[2] ma siccome le testimonianze vanno soggette al sindacato delle parti e del magistrato, la legge ha forse riputato inutile il dichiarare che non può essere sentito come testimonio.

I principi reali sono le persone che compongono la famiglia regnante (art. 154 del Cod. pen.); quindi i figli ed i fratelli del sovrano, le loro mogli e figli, le figlie ancorchè maritate, sono pure considerate principesse reali. Le persone che vestono la dignità di grandi ufficiali dello Stato sono indicate dal reale decreto del 19 Aprile 1868, n. 4349, col quale fu pubblicato il regolamento delle precedenze a corte, e nelle funzioni pubbliche delle varie cariche e dignità del regno. Secondo l'art. 6 sono grandi ufficiali i cavalieri dell'Ordine supremo della SS. Annunziata, il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei Deputati, i ministri segretari di Stato, i ministri di Stato, i generali d'armata, gli ammiragli, il Presidente del Consiglio di Stato, i primi Presidenti delle corti di cassazione, i Procuratori generali della Corte di Cassazione, il Presidente della Corte dei Conti, il ministro della Real Casa, il Prefetto del Palazzo,

---

[1] Ved. Bluntschli, *op. cit.*

[2] Ved. in Appendice all'art. annotato il testo degli articoli 723, 725 del Codice di Procedura penale, riferibili alle testimonianze della famiglia reale e dei grandi ufficiali dello Stato.

Digitized by Google

il primo Aiutante di campo del Re, il primo Segretario del Re per il gran magistero dell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro, il Cancelliere dell'Ordine della Corona d'Italia, e il Presidente del Tribunale supremo di guerra. Gli altri funzionari non compresi nelle anzidette categorie, che prima della pubblicazione del regolamento di che trattasi rivestivano la dignità di grandi Uffiziali dello Stato, continuano a godere di tale dignità finchè stanno in carica, a norma dell'art. 7 del regolamento stesso.

Il Re poi per il principio della inviolabilità è sottratto non solo all'obbligo di comparire in giudizio, ma eziandio ad ogni azione di qualunque natura, tranne quella di pagamento e simili, le quali si esperiscono contro il patrimonio privato di lui e contro la lista civile, due enti giuridici passibili di dette azioni. Ma le azioni che riguardano la di lui propria persona, come quelle di filiazione e le istruttorie che debbonsi eseguire personalmente, come i giuramenti e gl'interrogatorii, sono inammissibili in virtù dell'articolo che annotiamo. Come pure havvi limitazione nelle azioni di pagamento in ciò che riguarda i mezzi di esecuzione, così la Corte di Assisie di Bologna in occasione del processo Mantegazza ebbe a stabilire che il Re può obbligarsi anche a tenore delle leggi commerciali, cioè con lettere di cambio, ma che per altro, in virtù di questo medesimo articolo annotato, non potrebbe farsi luogo contro di lui al supremo dei mezzi coercitivi, l'arresto personale, che allora vigeva.

Se politicamente il Re si trova talvolta in posizione tale da avvalorare apparentemente la dottrina romana, per la quale secondo gl'insegnamenti di Ulpiano il principio: *Princeps, legibus solutus est* trova la sua più ampia applicazione, ma quale cittadino però il principe è soggetto, come ogni altro cittadino alle leggi dello Stato, salvo che una disposizione espressa del diritto pubblico o privato ve lo dispensi. Lo Statuto determina queste singole eccezioni riguardanti il Re o la famiglia reale: nel resto egli è come cittadino e proprietario, soggetto al diritto civile dello Stato. Questo concetto s'informa interamente all'editto degl'Imperatori Teodosio e Valentiniano. « È cosa degna, essi sancivano, della maestà del regnante che egli si professi

Digitized by Google

vincolato dalle leggi. Certamente dall'autorità delle leggi dipende la nostra autorità ed è cosa più grande dello stesso impero l'assoggettare alle leggi il principato. Col presente editto facciamo agli altri sapere quello che non vogliamo sia lecito a noi. »[1]

Così pure gl'imperatori Valentiniano e Marciano proclamarono che « tutti fossero soggetti alla legge, sebbene appartenenti alla casa imperiale. »[2]

Il Codice civile austriaco contiene una disposizione che si riferisce in certo modo al concetto romano. Al § 20 dice: « anche gli affari legali che riguardano il sommo imperante, ma che si riferiscono alla sua proprietà privata ed ai modi di acquisizione fondati sul diritto civile, saranno giudicati dai tribunali secondo le leggi.

Il principio dei Romani ebbe l'adesione di tutti i giureconsulti, i quali applicarono anche ai Principi assoluti la massima sancita dagli imperatori Teodosio e Valentiniano, e questa venne pure accettata dal diritto canonico.[3]

La formola più precisa che porta una distinzione esatta fra gli atti di autorità sovrana e privata, venne data dal Wolfio, il quale dice essere « actus regis, qui ad exercitium imperi pertinent, caeteri privati; Rex, quod actus regios tamquam rex, quoad actus vere privatos tamquam persona privata spectandus: consequenter, quoad actus privatos non fruitur nisi jure privatorum. »[4] In questo senso pure si pronunciarono gli autori ed i tribunali.[5]

---

[1] *L. 4, C. De legib. et constit.*, 1, 14.

[2] *L. 10, C. De legib. et const.*, 1, 14.

[3] *Decr. distinct.*, 9 o 10.

[4] Wolfio, *de jur. nat. et gent.* t. 8, § 285.

[5] Ved. Sarello, *Trattato delle Leggi.* — Gerardo Nodt, *De jure summi imperii et lege regia, passim.* — Grotius, *De jure belli et pacis*, II 13, § 2, 5, 6. — Hertius, *De uno homine plures substinente personas*, § 8. — *De collisione legum*, § 32. — *De superioritati territoriali*, § 74. — Leisero, *Meditationes*, I sped. I c. 4, sped. 4 c. 5 sped. 7 c. 9. — Puffendorfius, *De jur. natur. et gent.*, VIII, 10, § 4. — Vattel, *Droit de gens*, II, § 213 ec.

Cassazione di Torino, 25 agosto 1866. — Un'applicazione logica venne parimente fatta dalla Corte suprema di Francia, la quale decise che il Re il quale accetta una donazione fatta ad un membro della sua famiglia sulla

Digitized by Google

Le eccezioni alla legge comune stabilite a favore del Re e della famiglia reale, concernono le une le persone, le altre i beni, e la disponibilità di essi. Quelle relative alle persone, per quanto concerne il matrimonio del Re, dei principi e delle principesse reali sono le seguenti:

1. Le disposizioni dell'art. 55 del Codice civile relative all'età per contrarre matrimonio non sono applicabili al Re ed alla famiglia reale (Codice civile, art. 69).

2. Non sono neppure applicabili loro le disposizioni relative agl' impedimenti che nascono, secondo l'art. 59 dai vincoli di affinità nel medesimo grado e dalla parentela fra zii e nipoti (Codice civile, art. 69).

3. Neppure sono ammessi per la famiglia reale il richiamo dei discendenti contro il rifiuto di consenso ai matrimoni loro, secondo l'art. 67 (Codice civile, art. 69).

4. Per la validità del matrimonio dei principi e delle principesse è richiesto l'assenso, non del loro ascendente, ma del Re (Cod. civ., art. 69).

5. Non sono applicabili al Re e alla famiglia reale nè le disposizioni relative alle formalità preliminari del matrimonio, nè le norme relative alle opposizioni del matrimonio (Cod. civ., art. 82 e seg.) la legge rimette tutte queste questioni alla prudenza del Re, (Cod. civ., art. 92).

6. Nei matrimoni del Re e della famiglia reale l'ufficiale dello Stato civile è il presidente del Senato (Codice civile, art. 50).

7. Il Re determina il luogo della celebrazione in deroga al disposto degli art. 33 e seg. (Cod. civ., art. 99).

8. Il matrimonio del Re e della famiglia reale può farsi per procura, contrariamente alle regole del diritto comune (Cod. civile, art. 99).

---

relazione e proposta del Ministro della Casa Reale e non sulla proposta di un Ministro responsabile, fa un atto non d'autorità sovrana, ma di padre di famiglia (Cassazione francese, 3 febbraio 1841).

Digitized by Google

Norme particolari regolano parimente la tutela e la maggiore età del Re e dei principi della famiglia reale.

Ed invero:

1. Il Re è maggiore a diciott'anni compiuti (Statuto, art. 17); mentre per diritto comune, la maggiore età è fissata a ventun'anno compiuto. (Cod. civ., art. 323).

2. La Regina madre è tutrice del Re, finchè egli abbia compiuta l'età di 7 anni; da questo punto la tutela passa al reggente, (Statuto, art. 17) mentre nel diritto comune la madre vedova è investita della patria potestà (Cod. civ., art. 229 233).

3. Sono dispensati dagli uffici di tutore o protutore i principi della famiglia reale salvochè si tratti di tutela di altri principi della stessa famiglia (Cod. civ., art. 272).

Anche lo Stato civile del Re e della famiglia reale è sottratto alle regole ordinarie stabilite dal Codice civile.

1. Il Presidente del Senato, assistito dal Notaio della Casa, adempie le funzioni d'ufficiale dello stato civile per gli atti di nascita, di matrimoni e di morte del Re e delle persone della famiglia reale (Cod. civ., art. 369).

2. Gli atti devono essere inscritti sopra un doppio registro originale, l'uno dei quali deve custodirsi negli archivi generali del Regno, e l'altro negli archivi dello Stato (Cod. civ., art. 370).

3. Secondo l'art. 28 dello Statuto, al quale l'art. 370 del Codice civile si riferisce, gli atti ai quali si accertano legalmente la nascita, i matrimoni e le morti dei membri della famiglia reale, sono presentati al Senato, che ne ordina il deposito nei suoi archivi.

Esposte le prerogative speciali alla persona del Re, vedremo, dall'esame degli articoli successivi, quelle che sono particolari all'esercizio dell'autorità suprema dello Stato.

Digitized by Google

APPENDICE.

—

LEGISLAZIONE.

a) CODICE PENALE — CAPO I.

ART. 153. L'attentato contro la Sacra Persona del Re è punito come il parricidio.

ART. 154. L'attentato contro le Reali Persone che compongono la Famiglia Regnante è punito colla morte.

ART. 155. La sola cospirazione diretta ad uno dei crimini di cui nei due precedenti articoli, è punita coi lavori forzati a vita.

ART. 156. L'attentato che ha per oggetto di cangiare o di distruggere la forma del Governo, o di eccitare i regnicoli o gli abitanti ad armarsi contro i Poteri dello Stato, è punito coi lavori forzati a vita.

---

b) CODICE DI PROCEDURA PENALE — TITOLO III.

ART. 723. Non si potranno citare come testimoni, sia nell'istruzione, sia nel dibattimento, avanti le corti, i tribunali e i pretori, i Principi Reali.

ART. 724. Non si potranno citare come testimoni, sia nell'istruzione, sia nel dibattimento, avanti le corti, i tribunali o i pretori, i grandi ufficiali dello Stato.

ART. 725. Se occorrerà di esaminare alcuna delle persone indicate nei due precedenti articoli, le loro deposizioni saranno ricevute dall'istruttore o dal pretore del luogo in cui esse risiedono o dove si trovano accidentalmente; ed a questo effetto la corte, il tribunale o l'istruttore avanti cui pende la causa indirizzerà al pretore delegato uno stato dei fatti, e delle interrogazioni sovra cui si richiede la testimonianza.

L'istruttore o il pretore delegato si concerterà colle persone di cui

Digitized by Google

si tratta, per recarsi col cancelliere alla loro abitazione ed ivi ricevere le deposizioni.

Art. 726. I regi ambasciatori ed incaricati di una missione all'estero, durante la loro residenza fuori del Regno, non potranno essere citati come testimoni avanti le corti, i tribunali od i pretori nè nell'istruzione, nè nel dibattimento.

Occorrendo di esaminare nell'istruzione alcuna di dette persone, il giudice che procede trasmetterà al pubblico ministero presso la corte da cui dipende, un prospetto dei fatti colle interrogazioni principali da farsi al testimonio. La corte, sulla rappresentanza del pubblico ministero, richiederà l'autorità giudiziaria estera del luogo ove risiedono gli ambasciatori od incaricati regii, secondo le forme stabilite nell'art. 853.

Art. 727. Nei casi preveduti negli articoli 725 e 726, le deposizioni saranno immediatamente consegnate alla cancelleria o rimandate chiuse e sigillate, alla cancelleria della corte, del tribunale o del pretore richiedente, e quindi comunicate, senza ritardo, all'uffiziale incaricato delle funzioni del pubblico ministero.

Le suddette deposizioni saranno lette in pubblica udienza nel dibattimento, sotto pena di nullità.

Art. 728. Se le corti od i tribunali per gravi motivi giudicheranno indispensabile nei procedimenti per crimini o delitti, che alcune delle persone indicate negli articoli 724 e 726, siano sentite avanti a loro nell'istruzione o nel dibattimento, ne informeranno per mezzo del procuratore generale il ministro di grazia e giustizia, il quale promuoverà gli opportuni provvedimenti.

Art. 729. Qualora nell'istruzione o nel dibattimento sia necessario di chiamare ad esame un uffiziale pubblico fuori del luogo della sua residenza, la citazione sarà trasmessa al capo del dicastero da cui dipende, acciò dia gli ordini opportuni per la comparizione personale del citato.

Art. 730. Riguardo alle persone ecclesiastiche che occorresse di esaminare nella istruzione o nel dibattimento, si osserveranno i regolamenti e gli usi attualmente in vigore.

Digitized by Google

GIURISPRUDENZA.

Corona. — È incivilissimo, anzi assurdo, che nel silenzio della legge possa essere nei giudizi relativi alle regalie chiamato personalmente il re. — Messina, Corte d'Appello, 19 Febbraio 1865.

Resistenza alla forza pubblica. — Vi è ribellione (resistenza) sempre quando vi è attacco o resistenza con violenze e vie di fatto contro la forza pubblica, che agisce per l'esecuzione delle leggi e degli ordini della pubblica autorità. — Roma, Corte di Cassazione, 22 Luglio 1881.

Nel reato di resistenza alla pubblica forza, contemplato dall'art. 143 del Codice penale toscano, e commessa da più persone, quantunque per moto improvviso, il concerto tra loro deve di regola ritenersi implicito, e necessario allorquando lo scopo e l'interesse di resistere sia stato comune. — Firenze, Corte di Cassazione, 18 Marzo 1882.

Sicurezza dello Stato. — Se gli atti che si consumano in uno Stato tendono a fare insorgere le popolazioni di uno Stato limitrofo, possono dirsi ostili e tali da esporre lo Stato ove seguirono ad una guerra col Governo di quello contro il quale erano diretti; non monta che guerra non sia seguita. — Genova 17 Novembre 1854.

L'art. 179 del Codice di procedura penale non colpisce solo i pubblici funzionari, ma ogni privato. *Ivi.*

I crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato non sono sottratti alla giurisdizione ordinaria. Al re solo compete sottoporre gli accusati dei suddetti crimini al giudizio del Senato, mediante apposito decreto. *Ivi.*

Lo Statuto non attribuisce al Senato pei crimini di alto tradimento ed attentato alla pubblica sicurezza una giurisdizione necessaria ed esclusiva come in altre materie. Se un R. Decreto non gli sottopone la causa, resta intatta la giurisdizione ordinaria della Corte di Appello. — Cass. 28 Aprile 1855.

Spetta ai soli giudici del merito riconoscere se nei fatti dichiarati costanti esistono gli elementi del reato compiuto o solo tentato. *Ivi.*

Chi denuncia un fatto delittuoso contro la sicurezza dello Stato obbedendo al disposto dell'art. 204 e 205 del Codice penale non può dirsi *denunciante* a mente dell'art. 151 Codice proced. crim. — Genova, 9 Novembre 1855.

Digitized by Google

Digitized by Google

ARTICOLO V.

Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, di alleanza, di commercio, ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettono, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA,

AUSTRIA — Leggi accen. — IV.

Art. 2. L'Imperatore esercita il potere governativo per mezzo di ministri responsabili e funzionari e delegati subordinati ai ministri.

. . . . . .

Art. 5. L'Imperatore è il capo supremo della forza armata, dichiara la guerra e conclude la pace.

Art. 6. L'imperatore conclude i trattati politici.

L'approvazione del Reichsrath è necessaria per la validità dei trattati di commercio e dei trattati politici che impongono obblighi allo Stato o per qualcuna delle sue parti, od obblighi per i cittadini.

Art. 7. Il diritto di battere moneta è esercitato in nome dell'Imperatore.

BELGIO — Costit. accen. Tit. III.

Art. 29. Al Re appartiene il potere esecutivo, quale è regolato dalla Costituzione.

. . . . . .

Art. 68. Il Re comanda le forze di terra e di mare, dichiara la guerra, fa i trattati di pace, di alleanza e di commercio. Egli ne dà conoscenza alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano, ed aggiungendovi le comunicazioni opportune.

I trattati di commercio e quelli che possono gravare lo Stato o legare individualmente i Belgi non hanno effetto se non dopo avere ricevuto il consenso delle Camere.

Nessuna cessione, nessuno scambio, nessun ingrandimento di territorio può avere luogo se non in virtù di una legge. In niun caso gli articoli secreti di un trattato possono essere distruttivi degli articoli palesi.

BULGARIA — Costit. accen. Cap. II.

Art. 11. Il principe esercita il comando supremo di tutte le forze di terra, in tempo di pace ed in tempo di guerra. Egli conferisce i gradi militari secondo la legge. Tutti quelli che entrano al servizio militare prestano giuramento di fedeltà al Principe.

Art. 12. Il potere esecutivo appartiene al Principe. Gli agenti del potere esecutivo agiscono in suo nome e sotto la sua alta direzione.

. . . . . .

Art. 17. Il Principe rappresenta il paese in tutte le sue relazioni coi governi stranieri. È in suo nome e con l'approvazione dell'Assemblea na-

Digitized by Google

zionale che le convenzioni particolari interessanti l'amministrazione del paese, sono concluse con le potenze vicine, di cui la partecipazione ed il concorso sono necessari.

BRASILE. — Costit. accenn. [1]

DANIMARCA — Legge accen. -- III.

1. . . . . Il potere esecutivo appartiene al Re. . . .

11. Il Re è investito dell' autorità suprema sopra tutti gli affari del Regno nei limiti fissati dalla presente Costituzione, ed egli l'esercita per mezzo dei suoi ministri.

18. Il Re dichiara la guerra e fa la pace; egli conchiude e scioglie le alleanze ed i trattati di commercio, però senza il consenso del Rigsdag, egli non può cedere nessuna porzione di territorio, nè contrarre alcun impegno che cambi le condizioni esistenti del diritto pubblico.

28. Il Re ha il diritto di battere moneta conformemente alla legge.

FRANCIA — Legge costituzionale del 16 Luglio 1875, riguardante i rapporti dei poteri pubblici.

Art. 8. Il Presidente della Repubblica negozia e ratifica i trattati. Egli ne dà conoscenza alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettono. — I trattati di pace, di commercio, i trattati che impegnano le finanze dello Stato, quelli che sono relativi allo stato delle persone ed al diritto di proprietà dei Francesi all' estero, non sono definitivi se non dopo essere stati votati dalle due Camere. Nessuna cessione, nessuno scambio, nessuna aggiunta del territorio può aver luogo se non in virtù di una legge.

Art. 9. (*Ved. la nota a pag. 190*).

GRECIA — Costit. accen. — III.

Art. 27. Il potere esecutivo appartiene al Re; esso è esercitato da ministri (Υπουργοί) *responsabili nominati da lui.*

Art. 32. Il Re è Capo Supremo dello Stato. Egli comanda le forze di terra e di mare; dichiara la guerra e fa i trattati di pace, di alleanza e di commercio, dei quali dà conoscenza alla Camera dei Deputati, con gli opportuni schiarimenti, tosto che la sicurezza e l'interesse dello Stato il permettano.

Tuttavia i trattati di commercio, e tutti gli altri trattati che racchiudano concessioni le quali necessitano, in seguito ad altre disposizioni della presente Costituzione, di una legge, o che potessero gravare individualmente gli Elleni, non hanno effetto se non dopo avere ricevuto il consentimento della Camera dei Deputati.

---

[1] Ved. *Legislazione comparata* all' art. VI, voce *Brasile*.

Digitized by Google

Art. 33. Nessuna cessione, nessuno scambio di territorio può avere effetto, se non in virtù di una legge. In nessun caso gli articoli secreti di un trattato possono essere distrattivi degli articoli palesi. . . . . .

Art. 41. Il Re ha diritto di batter moneta in conformità alla legge . .

Art. 44. Il Re non ha altri poteri di quelli attribuiti formalmente dalla Costituzione e dalle leggi particolari, emanate in conformità delle sue prescrizioni.

INGHILTERRA.

I diritti del Re o della Regina riguardo all' amministrazione interna dello Stato sono assai estesi. Il Re, sacro ed inviolabile, è Capo Supremo dello Stato, della Chiesa, dell' armata, della marina; egli ha il potere d' inviare e ricevere ambasciatori, di dichiarare la guerra, e di fare la pace, di negoziare i trattati e battere moneta per l' uso dei suoi sudditi.

PAESI BASSI — Legge accenn. Sezione VI.

Art. 54. Il potere esecutivo appartiene al Re.

Art. 55. Il Re ha la direzione suprema delle relazioni estere.

Art. 56. Il Re dichiara la guerra. Egli ne dà immediata conoscenza alle due Camere degli Stati-Generali, e nello stesso tempo dà le comunicazioni che egli crede compatibili cogli interessi e colla sicurezza dello Stato.

Art. 57. Il Re fa e ratifica i trattati di pace ed altri trattati o convenzioni con le potenze estere.

Egli li comunica alle due Camere degli Stati-Generali tosto che creda lo permettano l' interesse e la sicurezza dello Stato.

I trattati che contengono sia la cessione, sia il cambio di una parte del territorio del regno in Europa o nelle altre parti del mondo, od ogni altra disposizione o modificazione concernente diritti legali, non sono ratificati dal Re se non dopo che gli Stati-Generali hanno approvato questa disposizione o modificazione.

Art. 58. Il Re ha il comando in capo delle forze di terra e di mare. Nomina gli ufficiali militari. Il loro avanzamento, la revoca o ritiro sono decretati dal Re dietro regole stabilite dalla legge.

Art. 59. La direzione suprema delle colonie e dei possessi del regno nelle altre parti del mondo appartiene al Re.

La legge regola il governo di queste colonie e possessi.

Art. 61. Il Re ha la direzione suprema delle finanze. Egli fissa le spese dei corpi collettivi e dei funzionari pagati sul tesoro pubblico.

. . . . . .

Art. 62. Il Re ha diritto di battere moneta. Egli ha il diritto di farla coniare colla propria effigie.

PRUSSIA — Costit. accenn. Tit. III.

Art. 45. Il potere esecutivo appartiene al Re solo. Egli nomina e revoca

Digitized by Google

i ministri; ordina la pubblicazione delle leggi ed emana le ordinanze necessarie alla loro esecuzione.

Art. 46. Il Re ha il comando supremo dell' armata. [1]

Art. 47. Il Re nomina a tutti gli impieghi nei varii rami del servizio di Stato, salve le eccezioni prevedute per legge.

Art. 48. Il Re dichiara la guerra, conclude la pace, segna i trattati coi governi esteri. I trattati di commercio e quelli da cui risultano carichi per lo Stato od i cittadini, debbono per essere validi, ricevere l' approvazione delle Camere.

. . . . . .

Art. 50. Il Re ha diritto di conferire decorazioni ed altre distinzioni alle quali non sono annessi privilegi. Egli ha il diritto di battere moneta conformemente alle disposizioni legali. [2]

PORTOGALLO — Costit. accen. Tit. V. Cap. I.

Art. 71. Il potere moderatore è la base di tutta l' organizzazione politica, ed appartiene esclusivamente al Re come capo supremo della nazione, perchè vegli incessantemente alla conservazione dell' indipendenza, dell' equilibrio e dell' armonia degli altri poteri politici.

. . . . . .

Art. 75. Il Re è il capo del potere esecutivo, e lo esercita per mezzo dei suoi ministri di Stato. Sue principali attribuzioni sono:

§ 1. Convocare le nuove Cortes generali ordinarie il 2 marzo del quarto anno della legislatura esistente nel regno di Portogallo, e nei suoi possessi, durante l' anno precedente. — Nominare i vescovi e conferire i benefici ecclesiastici. [3]

§ 3. Nominare i magistrati.

§ 4. Provvedere agli altri impieghi civili e politici.

§ 5. Nominare comandanti della forza di terra e di mare e revocarli, quando lo esige il bene dello Stato.

§ 6. Nominare gli ambasciatori e gli altri agenti diplomatici e commerciali.

§ 7. Dirigere le negoziazioni politiche con le nazioni estere.

§ 8. Fare i trattati di alleanza offensiva e difensiva, di sussidio, di commercio, portandoli dopo la loro conclusione alla conoscenza delle Cortes generali quando l' interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano.

---

[1] La Costituzione dell' Impero (art. 63 e seguenti) ha posto il comando supremo delle armi tedesche nelle mani dell' Imperatore.

[2] La Costituzione dell' Impero ha trasferito questo diritto all' Imperatore (art. 4, n. 4).

[3] Un decreto del 2 Dicembre 1862 ha regolato l' esercizio di questa prerogativa regia.

Digitized by Google

Se i trattati conclusi in tempo di pace implicano cessione o scambio di territorii del regno o dei possessi sui quali il regno ha diritto, essi non saranno eseguiti quando non siano stati approvati dalle Cortes generali. [1]

Ogni trattato, accordo e convenzione che il Governo farà con qualche potenza straniera, sarà avanti la ratifica, sottoposto all' approvazione delle Cortes in seduta segreta.

. . . . . .

§ 13. Regolare l' impiego dei fondi attribuiti dalle Cortes ai differenti rami dell' amministrazione pubblica.

§ 14. Accordare o rifiutare l' approvazione ai decreti dei concilii, alle lettere apostoliche ed a tutte le altre costituzioni ecclesiastiche che non fossero in opposizione con la Costituzione dello Stato, sotto riserva dell' approvazione delle Cortes se esse contengono le disposizioni generali.

§ 15. Provvedere a tutto ciò che si attiene alla sicurezza interna ed esterna dello Stato, conformandosi alla Costituzione.

SERBIA — Costit. accen. I.

3. Il Principe [2] *è il Capo dello Stato; egli ha come tale, tutti i diritti che derivano da questa suprema autorità, e li esercita conformemente alle disposizioni della Costituzione.*

. . . . . .

7. Il Principe è il comandante in capo di tutte le forze militari.

8. Il Principe rappresenta il paese in tutte le sue relazioni esteriori e conclude i trattati con le potenze estere. Ma se l' esecuzione di questi trattati racchiude o una spesa a carico del tesoro, o una modificazione delle leggi esistenti o se in generale il trattato porta un' abrogazione ai diritti pubblici e privati, il consenso della Shoupchtina nazionale è necessario.

SASSONIA — Costit. accen.

Art. 4. Il Re è il capo supremo dello Stato. Egli esercita tutti i diritti del potere pubblico, conformemente alle disposizioni della Costituzione. — La sua persona è sacra ed inviolabile.

---

[1] Questo paragrafo è stato modificato ed ampliato dall' Atto addizionale, art. 10. « Ogni trattato concordato e convenzione che il Governo farà con qualche potenza straniera sarà prima della ratifica sottoposto all' approvazione delle Cortes in seduta segreta. » — § *unico*. Con questo resta pure modificato ed ampliato il paragrafo 14.

[2] Ved. la nota riguardante la *Serbia*, a pag. 10 di questo volume.

Digitized by Google

SPAGNA — Costit. accen. Tit. VI.

Art. 50. Il potere di fare eseguire le leggi risiede nella persona del Re, e la sua autorità si estende a tutto ciò che si riferisce alla conservazione dell'ordine pubblico all'interno ed alla sicurezza dello Stato all'estero in conformità della Costituzione e delle leggi.

. . . . . .

Art. 52. Ha il comando supremo dell'armata e della flotta; dispone delle forze di mare e di terra.

. . . . . .

Art. 53. Conferisce i gradi, avanzamenti e ricompense militari conformemente alle leggi.

Art. 55. Il Re deve essere particolarmente autorizzato da una legge speciale: 1. per alienare, cedere, o cambiare una parte qualunque del territorio spagnuolo. — 2° per incorporare un territorio straniero al territorio spagnuolo; — 3° per ammettere truppe straniere nel regno; — 4° per ratificare i trattati di alleanza offensiva, i trattati speciali di commercio, i trattati che stipulano sussidi di una potenza straniera e tutti quelli che possono obbligare individualmente gli spagnuoli. In nessun caso gli articoli secreti di un trattato possono derogare agli articoli pubblicati di un trattato. — 5° per abdicare la Corona in favore del suo successore.

RUMENIA — Costit. accen. Cap. II.

Art. 35. Il potere esecutivo è confidato al Sovrano che lo esercita secondo il modo determinato dalla Costituzione . . . . . .

. . . . . .

Art. 93 . . . . . .

. . . . . .

Egli (il Sovrano) è il capo dell'armata. Conferisce i gradi militari conformandosi alla legge . . . . . .

Ha il diritto di battere moneta in esecuzione di una legge speciale.

Conclude con gli Stati stranieri le convenzioni di commercio, di navigazione ed altre della stessa natura; ma perchè gli atti abbiano autorità obbligatoria, occorre che siano prima sottoposti al potere legislativo ed approvati da quello.

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia — Legge accen.

§ 4. Il Re ha il diritto di governare solo il regno, nella maniera prescritta dalla presente legge sulla forma di Governo: egli però nel caso indicato qui sotto avrà ricorso ai consigli e prenderà il parere del Consiglio di Stato. Per sedere in questo consiglio, il Re sceglierà e nominerà uomini

Digitized by Google

noti, esperimentati, integri, e generalmente stimati, Svedesi di nascita e che professino la pura dottrina evangelica.

. . . . . .

. . . . . .

§ 11. Il Re potrà far preparare e trattare nella maniera che egli stimerà più conveniente gli affari ministeriali, tutti quelli che toccano i rapporti del regno con le potenze estere. Il Ministro degli affari esteri è incaricato di presentarne il rapporto al Re in presenza di altro dei membri del Consiglio di Stato. In assenza del Ministro, il rapporto sarà fatto al membro del Consiglio di Stato che sarà pure in tal caso chiamato dal Re. Allorchè il Re avrà sentito e fatto redigere nel processo verbale l' opinione di questi funzionari, della quale essi sono responsabili, Egli prenderà la sua decisione in loro presenza; il processo verbale sarà tenuto dal membro specialmente designato a tale scopo. Il Re potrà far portare a conoscenza del Consiglio di Stato ciò che egli giudicherà utile di queste decisioni, affinchè il Consiglio ancora abbia qualche informazione di questo ramo di Governo.

§ 12. Il Re ha diritto di concludere trattati ed alleanze con le potenze estere; dopo avere, come è detto all' articolo precedente, consultato a tale riguardo il Ministro degli affari esteri e qualche altro membro del Consiglio designato a tale scopo.

§ 13. Se il Re vuole dichiarare la guerra o concludere la pace, convocherà tutti i membri del Consiglio di Stato in Consiglio straordinario, esporrà loro i motivi e le circostanze da prendersi in considerazione e domanderà il parere loro, che essi dovranno dare ciascuno separatamente e fare inserire al processo verbale sotto la responsabilità determinata all' art. 107. Il Re ha in seguito il diritto di prendere e di eseguire la decisione che egli giudica la più utile allo Stato.

§ 14. Il Re ha il comando in capo delle forze militari di terra e di mare del regno.

§ 15. Gli affari del comando militare, cioè quelli che il Re dirige immediatamente in qualità di comandante in capo delle forze di terra e di mare, saranno decise dal Re allorchè li dirigerà lui stesso in presenza di quello dei capi di dipartimento militare al dipartimento del quale l' affare appartiene. Quest' ultimo è tenuto sotto la sua responsabilità, allorchè simili affari sono trattati, d' esprimere la sua opinione sulle operazioni decise dal Re, e quando questa non sia d' accordo con le decisioni prese dal Re, di far redigere le sue obbiezioni e pareri in un processo verbale di cui il Re dovrà certificare l'esattezza, apponendovi l' alta sua firma. Se il detto funzionario giudica che le operazioni sono di una tendenza e di una portata dannosa, o che esse son fondate sopra mezzi di incerta esattezza, od insufficienti, dovrà inoltre cercare a persuadere il Re di convocare un Consiglio di guerra, per deliberarne, due o più degli ufficiali superiori

Digitized by Google

presenti; sotto riserva tuttavia, del diritto del Re di avere tale opinione, o se vi si dà seguito, del parere del Consiglio di guerra, consegnate al processo verbale, nel modo da sembrargli più vantaggioso. [1]

. . . . . .

. . . . . .

§ 76. Il Re non può senza il consentimento del Rigksdag contrarre imprestito all' interno nè all' estero, nè gravare lo Stato di nuovi debiti.

Norvegia — Costit. accen.

Art. 3. Al Re appartiene il potere esecutivo.

. . . . . .

Art. 17. Il Re può promulgare ed abrogare ordinanze riguardanti il commercio, la dogana, l' industria e la polizia; esse però non dovranno essere contrarie alla Costituzione nè alle leggi stabilite dallo Storthing. . . . Dette leggi saranno in vigore provvisoriamente fino allo Storthing seguente.

Art. 18. Appartiene in generale al Re di far levare le imposte e tasse stabilite dallo Storthing.

. . . . . .

Art. 25. Il Re ha il comando in capo di tutte le forze di terra e di mare del regno. Esse non possono essere nè aumentate nè diminuite senza il consenso dello Storthing nè potranno essere impegnate a servizio di una potenza straniera, e nessuna forza militare al servizio di una potenza straniera, eccettuate le truppe ausiliarie in caso di attacco, non potranno entrare nel regno senza il consenso dello Storthing.

. . . . . .

Art. 26. Il Re avrà il diritto di riunire delle truppe, di dichiarare la guerra o di fare la pace, di concludere e di rompere le alleanze, d'inviare e di ricevere ministri pubblici. Se il Re vuole dichiarare la guerra, egli dovrà far parte dei suoi progetti al Governo di Norvegia, domandare il suo consiglio e farsi dare da esso un rapporto dettagliato sulla situazione del regno in rapporto alle sue finanze e mezzi di difesa ec.

Adottata tale misura, il Re convocherà in Consiglio di Stato straordinario il ministro di Stato di Norvegia ed i consiglieri di Stato di Norvegia, come pure quelli di Svezia ed egli esporrà i motivi e le circostanze che debbono essere prese in considerazione del caso di cui si tratta; egli dovrà pure comunicar loro la dichiarazione del Governo norvegiano sulla situazione di questo regno e la dichiarazione simile fatta su quella della Svezia. Sopra tali affari il Re domanderà il loro parere che ciascuno di

[1] La definizione degli affari del comando militare è stata aggiunta nel 1841.

Digitized by Google

essi darà separatamente per essere inscritti nel processo verbale, sotto la responsabilità della legge fondamentale. Il Re avrà il diritto di prendere in seguito e di eseguire la risoluzione che egli giudicherà la più utile per lo Stato.

Art. 27. Tutti i Consiglieri di Stato dovranno esser presenti al Consiglio di Stato, e nessuna relazione non potrà esservi presa senza la presenza di più della metà dei membri. Negli affari norvegiani. . . . nessuna risoluzione potrà essere presa a meno che il ministro di Stato di Norvegia ed un consigliere di Stato, oppure uno dei due consiglieri di Stato di Norvegia, non siano presenti.

STATI UNITI D'AMERICA — Costituzione del 7 Settembre 1787. Art. II.

Sezione I.

1. Il Presidente degli Stati-Uniti d' America sarà investito del potere esecutivo; egli eserciterà le sue funzioni durante il termine di quattro anni. . . .

Sezione II.

1. Il Presidente sarà comandante in capo dell' armata e delle flotte degli Stati-Uniti e della milizia dei diversi Stati, quando essa sarà chiamata al servizio attivo degli Stati-Uniti; egli può richiedere l' opinione scritta dal principale funzionario in ciascun dipartimento esecutivo sopra ogni oggetto relativo ai doveri dei loro uffizi rispettivi, ed avrà il potere di accordare una diminuzione di pena e la grazia pei delitti verso gli Stati-Uniti, eccettuato nel caso di messa in accusa dalla Camera dei rappresentanti.

2. Egli avrà il potere di fare i trattati con il parere ed il consenso del Senato, purchè i due terzi dei senatori presenti vi diano la loro approvazione; nominerà con il parere ed il consenso del Senato, e designerà gli ambasciatori, gli altri agenti diplomatici ed i consuli, i giudici delle corti supreme e tutti gli altri funzionari degli Stati-Uniti, alle cui nomine egli non abbia provveduto in altra maniera in questa Costituzione, e che saranno istituiti da una legge; ma il Congresso può con una legge attribuire la nomina degli impiegati subalterni al Presidente solo, alle corti di giustizia, o ai capi dei dipartimenti.

3. Il Presidente avrà il potere di nominare a tutti i posti che diverranno vacanti durante l' intervallo delle sessioni del Senato, accordando incarichi che finiranno al termine della sua prossima sessione.

Sezione III.

1. Di tempo in tempo il Presidente darà al Congresso informazioni sullo Stato dell' Unione, e raccomanderà alla sua considerazione le misure che

Digitized by Google

stimerà necessarie ed opportune; egli può, nelle circostanze eccezionali, convocare le due Camere od una di esse, ed in caso di dissentimenti fra esse sul tempo del loro aggiornamento, può aggiornarle a tale epoca che a lui sembri conveniente; riceverà gli ambasciatori e gli altri agenti pubblici; veglierà acciocchè le leggi siano fedelmente eseguite, ed installerà tutti i funzionari degli Stati-Uniti.

SVIZZERA — Costituzione federale del 25 Maggio 1874 — Cap. I.

7. Ogni alleanza particolare ed ogni trattato di natura politica tra Cantoni sono interdetti. — Però i Cantoni hanno il diritto di concludere fra loro convenzioni sopra oggetti di legislazione, di amministrazione e di giustizia; tuttavia essi debbono portarli a conoscenza dell'autorità federale, la quale, se queste convenzioni racchiudono qualche cosa di contrario alla Confederazione od ai diritti degli altri Cantoni, è autorizzato ad impedirne l' esecuzione. Nel caso contrario, i Cantoni contraenti sono autorizzati a reclamare per la esecuzione la cooperazione dell' autorità federale.

8. La Confederazione ha sola il diritto di dichiarare la guerra e di concludere la pace, come pure di fare con gli Stati stranieri alleanze e trattati, particolarmente trattati di dogane e di commercio.

9. Eccezionalmente, i Cantoni conservano il diritto di concludere con Stati stranieri trattati sopra oggetti riguardanti l' economia pubblica, i rapporti di vicinanza e di polizia; però tali trattati non devono nulla contenere di contrario alla Confederazione od ai diritti di altri Cantoni.

. . . . . .

. . . . . .

102. Le attribuzioni ed obbligazioni del Consiglio federale, nei limiti della presente Costituzione, sono particolarmente i seguenti.

1. Dirige gli affari federali, conformemente alle leggi ed ai decreti della Confederazione. — 2. Veglia all' osservanza della Costituzione, delle leggi e decreti della Confederazione, come pure delle prescrizioni dei concordati federali; prende dal suo capo e dietro ricorso, le misure necessarie per farle osservare, allorquando il ricorso non è del numero di quelli che debbono essere portati avanti il Tribunale federale a tenore dell' art. 113.[1] *— 3. Veglia alla garanzia delle Costituzioni cantonali. — 4. Presenta dei progetti di legge e decreti all' Assemblea federale e dà il suo parere sulle*

---

[1] Art. 113. Il Tribunale federale conosce inoltre: — 1° Dei conflitti di competenza tra le autorità federali, da una parte, e le autorità cantonali dall'altra; — 2° Delle differenze tra Cantoni allorquando queste differenze sono di dominio del diritto pubblico; — 3° Dei reclami per violazione dei diritti costituzionali dei cittadini, come pure dei reclami di particolari per violazione di concordati o di trattati....

Digitized by Google

proposizioni che gli sono indirizzate dai Consigli e dai Cantoni. — 5. Egli provvede all' esecuzione delle leggi e dei decreti della Confederazione ed a quella dei giudizi del Tribunale federale, così pure delle transazioni e delle sentenze arbitrali sopra divergenze fra Cantoni. — 6. Fa le nomine che non sono attribuite all' Assemblea federale e al Tribunale federale e ad ogni altra autorità. — 7. Esamina i trattati dei Cantoni fatti fra loro o con l' estero, e li approva. — 8. Veglia gl' interessi della Confederazione col di fuori particolarmente all' osservanza dei suoi rapporti internazionali ed è in generale incaricato delle relazioni estere. — 9. Veglia alla sicurezza esterna della Confederazione, al mantenimento della sua indipendenza e della sua neutralità. — 10. Veglia alla sicurezza interna della Confederazione, al mantenimento della tranquillità e dell' ordine. — 11. In caso di urgenza ed allorquando l' Assemblea federale non è riunita, il Consiglio federale è autorizzato a levare le truppe necessarie ed a disporne, sotto riserva di convocare immediatamente i Consigli, se il numero delle truppe levate oltrepassi 2,000 uomini e se essi restino sopra piede oltre 3 settimane. — 12. È incaricato di ciò che ha rapporto alla milizia federale, come pure di tutti gli altri rami dell' amministrazione che appartengono alla Confederazione. 13. Esamina le leggi e le ordinanze dei Cantoni le quali debbono essere sottoposte alla sua approvazione; esercita la sorveglianza sui vari servizi dell' amministrazione comunale che sono sottoposti al suo controllo. — 14. Amministra le finanze della Confederazione, propone il bilancio e rende i conti delle entrate e delle spese. — 15. Sorveglia la gestione di tutti i funzionari ed impiegati dell' amministrazione federale. — 16. Rende conto della sua gestione all' Assemblea federale, in ciascuna sessione ordinaria, le presenta un rapporto sulla situazione della Confederazione, tanto all' interno quanto al di fuori e raccomanda alla sua attenzione le misure che egli crede utili all' aumento della prosperità comune. — Fa pure dei rapporti speciali allorquando l' Assemblea federale od una delle sue sessioni li domandi.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Chi esamina l'antico ordinamento politico dei popoli, facilmente rileverà che tutte le passate costituzioni non curarono di stabilire un potere che senza essere estraneo a tutti gli altri poteri dello Stato non riunisse in sè tanta forza ed autorità da rendersi a questi superiore; così si è veduto che quando l'autorità politica è stata riunita nella potenza legislativa la legge che sola si doveva estendere ad oggetti determinati si è estesa a tutti. Da ciò gli eccessi del Lungo Parlamento, quelli dell'assemblea del popolo nelle nostre repubbliche, quelli della Convenzione ad alcune epoche della sua esistenza. Quando poi la somma di autorità è stata riunita nel potere esecutivo vi è stato dispotismo. Da ciò l'usurpazione che risultò dalla dittatura di Roma. Per un processo storico dovuto alla condizione particolare della civiltà e dei tempi nei quali il diritto individuale sorse ad opporsi all'invadente autorità del potere assoluto, la monarchia trasformandosi nelle varie forme di romana, franca, feudale ed assoluta, giunse ad assumere l'attuale carattere di monarchia costituzionale, in cui il principio della separazione dei poteri è praticato in tutta la sua larghezza, ed al re è confidato quel sommo ufficio intermediario e moderatore fra gli altri, da formare, per le speciali prerogative di cui è investito, un vero potere indipendente e supremo nel sistema monarchico-costituzionale, già da molti publicisti ammesso. Egli infatti può dirsi veramente il centro attorno il quale tutti gli altri poteri si coordinano, per formare un tutto solo senza che sia estraneo a nessuno dei grandi poteri dello Stato. Egli partecipa al potere esecutivo ed amministrativo, eseguendosi in di lui nome le leggi; presiede all'amministrazione sotto la sindacabilità dei ministri, e comanda la forza pubblica; partecipa al legislativo coll'iniziativa e colla sanzione delle leggi, come pure al senatoriale e rappresentativo colla nomina dei senatori, colla pro-

Digitized by Google

rogazione e collo scioglimento della Camera dei Deputati. Interviene nel giudiziario colla elezione e colla promozione dei giudici, colla persecuzione in suo nome dei reati, coi suoi rappresentanti o procuratori amovibili nelle corti di giustizia, e con ciò che è stato chiamato il più splendido e prezioso gioiello della corona dei re, che più l'assomiglia alla corona degli Dei, il diritto di sottrare alle pene ed al patibolo, dalle fauci della morte i condannati dalla umana giustizia. Interviene nel potere municipale coll'ingerenza che lo Stato si riserba nell'amministrazione interna. Interviene perfino nell'elettorale convocando i collegi di elezione.

Stando poi alla lettera dello Statuto sembrerebbe che questa prerogativa del re di partecipare a tali singole funzioni fosse un'illusoria garanzia più che una sicura realtà, poichè lo Statuto all'articolo che commentiamo dice: « Al re solo appartiene il potere esecutivo. » Questa locuzione la quale trova riscontro nella erronea affermazione del Dupont fatta nel 1790 alla Costituente francese, che cioè in Inghilterra al Re solo appartenga il potere esecutivo, è inesattissima, appartenendo invece ai ministri, che se ne rendono responsabili, la maggior parte del potere. Abbiamo veduto, commentando l'art. 3, come sia erronea detta espressione; essa per vero vorrebbe dire propriamente l'esecuzione delle leggi, ma l'esecutivo nella organizzazione politica a seconda dello Statuto medesimo non è questo soltanto, ma vuol dire ancora una grande attività nel curare gl'interessi dello Stato; basterebbe a tal uopo nominare i trattati di alleanza, di pace e di commercio che non sono sicuramente uffici di sola esecuzione ma di eminente attività. Il vero senso dunque della parola si ha comprendendo in essa ad un tempo la mera esecuzione delle leggi, l'amministrazione degli interessi pubblici ed il governo propriamente detto, ossia l'indirizzo supremo interno ed esterno dello Stato. La sanzione di ogni legge spettando al Re e tutti i varii poteri dello Stato subordinandosi alle leggi, ogni potere quindi emana dal re e nemmeno può sfuggirgli veramente di mano, senza sfuggire medesimamente alla legge; cioè mancare della sua essenza di potere legale.

Digitized by Google

Il Re dunque come stretto alla legge e come coscienza attiva dello Stato, ha un' azione positiva, penetra in tutti gli atti della vita pubblica ed in lui riesce ogni potestà e funzione pubblica. Se gli Statuti espressamente lo chiamano capo del potere esecutivo, non è a credere che egli non sia capo altresì nel fare le leggi e giudicare. Ed invero la sola sanzione sovrana dà essere di legge alle deliberazioni delle Camere e le magistrature investite delle loro funzioni dal Re le esercitano nel suo nome; si eseguono i suoi giudicati dai pubblici ufficiali e dalla forza dipendente dal Re e nella giustizia penale dove il giudizio è di natura pubblica e non privata, il dritto di grazia è serbato al Re come al primo e sommo giudice nello Stato. « L' interesse vero di questo capo (osserva il Constant),[1] è non solo di mantenere l' armonia di questi poteri fra loro, ma anzi procurare che tutti si appoggino, si estendano ed agiscano di concerto a vicenda. »

Queste singole attribuzioni spettanti al Re mentre vengono a costituire un vero e proprio potere, come già dicemmo, lo rendono eminentemente attivo e non già inerte come ebbero ad affermare alcuni pubblicisti, limitato però nel suo esercizio dalle altre forze tutte dell'ordinamento politico. Dette attribuzioni vennero dai pubblicisti comprese sotto il titolo di: « prerogativa regia » che il Romagnosi[2] definiva essere « la somma e la latitudine dei poteri necessari all'amministrazione dello Stato. » Questa definizione però non appaga chi si attiene al concetto scientifico della potestà regia, poichè secondo essa sembrerebbe fosse accettata come indiscutibile la massima dell'ingerenza assoluta e diretta dal Re nell'amministrazione, mentre sappiamo come per regola non debba apparire manifesta ma bensì esercitarsi in via eccezionale ed indiretta, salvo in alcuni casi e con tutti quei mezzi tassativamente indicati dalla Legge politica, i quali appunto per la loro eccezionalità vengono definiti sotto il titolo di *prerogativa regia*. Perciò attenendoci al concetto già da noi esposto

---

[1] *Op. cit.*
[2] *Op. cit.*

Digitized by Google

in ordine all'azione del Re nell'ordinamento politico, crediamo di potere più esattamente definire la prerogativa regia « la facoltà concessa al Re per l'esercizio del suo potere moderatore. »

Riguardo al carattere ed all'esercizio di questo potere troviamo in Casanova [1] una distinzione che a noi sembra ne chiarisca esattamente il concetto. Egli distingue gli atti che sono di essenza e quelli che sono di natura della monarchia costituzionale. Sono di essenza della monarchia costituzionale la nomina dei ministri, lo scioglimento della Camera dei deputati, l'elezione di nuovi membri del Senato, la sanzione delle leggi, il diritto di grazia, la convocazione e proroga del Parlamento. I ministri che sottoscrivono gli atti relativi non possono esserne responsabili. La loro firma altro non è che l'attestazione autentica della volontà regale.

Nella teoria rappresentativa non vi sarebbe qualità regia senza questi atti primitivi, superiori ed inseparabili dalla stessa; essi sono di essenza per questo potere.

Per l'opposto al punto di vista speculativa, l'idea della monarchia costituzionale potrebbe stare separata dalla facoltà di dichiarare la guerra, di fare i trattati di pace, di alleanza, di commercio ed altri e di nominare i funzionari pubblici nell'ordine amministrativo e giudiziario. Abbenchè questi atti secondo lo Statuto appartengano per giusto titolo al Re, pure si concepisce di leggieri che potrebbero essere confidati solamente ai ministri sotto la censura delle Camere ovvero risultare da decreti di un'assemblea legislativa, come si è visto nella Costituzione francese del 1791, nella recente del 16 Luglio 1875. [2]

---

[1] *Op. cit.*

[2] Nella detta Costituzione del 1791 all'art. 2 era detto: « La guerre ne peut être decidée que par un decret du corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du Roi, et sanctionné par lui.

» . . . . Pendant le cours de la guerre, le corps législatif peut requérir le Roi de negocier la paix; et le Roi est tenu de déferer a cette réquisition. »

Nella *Legge Costituzionale del 16 Luglio 1875* all'art. 9 è detto: « Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans assentiment préalable des deux Chambres. » — Alla pag. 9 del rapporto sottoposto all'As-

Digitized by Google

Ma non si concepisce come così possa essere del diritto di nominare i ministri, di convocare il Parlamento, di sciogliere la Camera dei deputati, di sanzionare le leggi; diritti che si identificano e si confondono coll'idea di monarca in una monarchia rappresentativa.

Chiarito in modo generale il concetto della prerogativa regia, veniamo ora all'esame particolareggiato di essa secondo lo Statuto, esaminandone l'azione e l'importanza nei suoi rapporti con l'amministrazione dello Stato.

Riguardo appunto all'azione del monarca nel governo dello Stato abbiamo un aforisma tramandatoci dal costituzionalismo francese, che sembra essere la norma cui si debba attenere un vero monarca costituzionale. Si dice che *il re regna e non governa.*

Questa teoria per vero è un passo innanzi nel concetto monarchico, ma fondata come è sopra una finzione e sopra la dottrina dei limiti è tuttavia estrinseca, inorganica e negativa. Se le restrizioni costituzionali della potestà regia sono vedute come opposizioni o limiti, di necessità segue o che la resistenza di questi limiti vince la espansione di quella o le sottostà. Questa è legge di ogni meccanismo. Nel primo caso quell'autorità è annullata, nel secondo è annullato il limite, ossia la guarentigia. L'equilibrio non è guari possibile perchè le società stanno in un moto perenne. Le rivoluzioni ed i colpi di Stato sono dunque le conseguenze pratiche di quella teoria negativa e meccanica applicata al vivente organismo degli Stati; e la storia di quasi un secolo oggimai ne sta a prova. Il monarca costitu-

---

semblea nazionale Laboulaye definì nella maniera seguente il vero concetto di questo articolo: « Senza dubbio il Capo dello Stato, che secondo l'articolo 3 della legge costituzionale del 25 Febbraio 1875 dispone della forza armata, ha il diritto ed il dovere di prendere tutte le misure richieste dalle circostanze per non lasciare sorprendere la Francia da una invasione. Questo diritto è necessario in oggi più che in altro tempo. Noi non vogliamo punto indebolire una prerogativa che protegga l'indipendenza e l'esistenza stessa del paese. Ciò che domandiamo è che la Francia resti padrona dei suoi destini; perciò non si possa nè intraprendere nè dichiarare la guerra senza il suo consenso. »

Digitized by Google

zionale per sè soltanto non può far leggi nè in regola esercitare gli uffici del governo; ma nel primo caso o rapporto è richiesta la cooperazione e l'approvazione delle Camere e nell'ultima la cooperazione del ministero. Se la maggioranza della Camera o il Consiglio dei ministri in tutti i casi avesse a decidere con formale necessità le operazioni del principe, allora un tale governo propriamente detto parlamentare o ministeriale, sarebbe in indubitata contraddizione col principio monarchico. Il monarca costituzionale nel fatto si lascia decidere dal grave peso di quelle determinazioni e proposizioni poichè egli riconosce in esse la manifesta volontà dello Stato, ma egli dovrà conservarsi la libera disamina secondo il criterio del bene dello Stato se vuole esercitare il suo ufficio monarchico.[1]

Fra questi confini il monarca costituzionale pur si muove con libertà. È assurdo volere impedire che egli esprima la sua propria opinione. Qualunque uomo capace ha un diritto di esternare il suo reale sentimento. Riguardi politici spesso potranno trattenere il monarca dal pubblicarlo ad alta voce o del tutto, ma a nessuno compete il diritto di negargli la libera parola e di obbligarlo a false parole.

Al monarca in ultimo appartiene di vedere coi propri occhi, sentire coi propri orecchi e di esaminare da sè stesso come le cose vadano nel suo paese, istruirsi direttamente dei bisogni del popolo,[2] osservare le manifestazioni della vita pubblica e dove l'interesse e la prosperità del tutto lo richieda, *animandolo ad ingerirsi* di dare ordine per lo studio delle leggi necessarie o per la formazione delle richieste norme. Questo è ciò per cui si sono distinti in ogni tempo i grandi monarchi. Questa è la vera attività del monarca. Anche la forma politica costituzionale offre sotto questo rapporto ad una individualità importante libero campo. « Un trono non è già un

[1] Ved. in proposito Stahl.

[2] Con splendide prove di abnegazione e di magnanimità il nostro Sovrano avvalorava questa teoria quando recossi in persona a visitare i luoghi bisognosi di aiuto, senza tener conto dei disagi e dei pericoli a cui in tempo particolarmente di epidemia, esponeva la sua preziosa esistenza.

Digitized by Google

posto vuoto nel quale si sia messa una chiave perchè nessuno possa essere tentato di assidersi. Una persona intelligente e libera che ha le sue idee, i suoi sentimenti, i suoi desiderii, le sue volontà come tutti gli esseri reali e vivi, siede in tal posto. I doveri di questa persona, poichè vi hanno doveri per tutti, ugualmente sacri per ognuno, la necessità della sua situazione è di governare se non d'accordo coi grandi poteri pubblici istituiti colla Carta, col loro consiglio, con la loro adesione, il loro appoggio. »[1]

La massima che il re regna e non governa neppure è conciliabile con l'uso di apporre alle ordinanze una doppia firma: quella del re e quella del ministro. Quale potrebbe essere in pratica la ragione della firma del re? Di garantire che l'atto di cui si tratta sia conforme al sistema generale dell'amministrazione? Ma allora il re s'ingerisce nel governo e la massima è violata. Egli si attribuisce le funzioni di *primo ministro* o di *Presidente del Consiglio*. Acciò la massima riprenda il suo impero, occorre che il re si limiti a quegli atti che sono di pura prerogativa regia, quale potere moderatore; ossia a partecipare alle ordinanze di convocazione e dissoluzione delle Camere, a quella di nomina e di rinvio dei ministri; con tal mezzo la finzione si riavvicina per quanto sia possibile alla realtà. E per vero, sciogliere una Camera di cui la maggioranza disapprova il ministero, è fare appello agli elettori per manifestare la loro opinione definitiva sulla condotta del governo. Sciogliere il ministero che ha perduto la maggioranza nella Camera è conformarsi al voto della maggioranza; questi sono atti appartenenti al governo più che atti di governo propriamente detto. Riguardo alle altre ordinanze, il pensiero del governo sarebbe esattamente rappresentato dalla firma del presidente del consiglio, unitamente a quella del ministro specialmente competente.[2]

La responsabilità del ministro copre l'azione del re in quei casi in cui esso non esercita la sua prerogativa di potere moderatore,

[1] Bluntschli, *Op. cit.*

[2] Berriat Saint-Prix. *Commentaire sur la Charte Constitutionnelle.*

Digitized by Google

ossia nella sanzione delle leggi, nel fare i trattati, nella nomina dei funzionari pubblici nell'ordine amministrativo e giudiziario. Dobbiamo a tal proposito notare che in ordine alle leggi la responsabilità del ministero potrebbe essere impegnata sotto due rapporti: riguardo alla proposizione della legge stessa e in ordine alla sanzione. Allorchè una legge proposta dal ministero è stata rigettata dalle Camere, il danno essendo nullo non vi ha luogo ad accusa; allorchè la legge votata dalla Camera è sanzionata dal ministero, allora havvi realmente danno effettivo; ma per qual motivo gli si farebbe un delitto di essersi conformato alla volontà generale del paese espresso per mezzo dei suoi rappresentanti? È chiaro che accusando un ministro il quale ha controfirmato una legge occorrerebbe mettere ancora in accusa i deputati ed i pari che l'hanno appoggiata del loro suffragio. Tutt'al più potrebbesi accusarli per avere abusato dell'assemblea legislativa con falsi rapporti e falsi documenti; per avere cercato di alterare la loro vera maggioranza, tentando di corrompere i loro membri, nell'introdurre la frode nelle elezioni; ma il delitto non consiste allora precisamente nel fatto di avere sanzionato una legge. Egli è ben diversamente del rifiuto di sanzionare un progetto votato nelle due Camere;[1] questo rifiuto non deve essere l'opera del capriccio, e le conseguenze ne potrebbero essere assai gravi. La resistenza personale del re non è una giustificazione per il ministro: in simile caso egli deve, se vuol mettere al coperto la sua responsabilità, dare immediatamente la sua dimissione, il suo successore rifletterà se vuole prendere il rifiuto della sanzione sopra di sè.

Qui cade opportuno notare come l'espressione dell'art. 65 dello Statuto nostro: « il re nomina e revoca i *suoi* ministri » riproduzione della carta francese del 1830, è impropria sotto un governo costituzionale. Benchè sieno scelti dal re, essi non sono che mandatarii

[1] Si può ancora obbiettare osserva il Berriat Saint-Prix, che le Camere non incorrono in alcuna responsabilità per il rigetto di una proposta di legge; ma l'obbiezione è senza forza in ciò che tocca la Camera dei deputati, perchè essa è l'organo del voto pubblico, base del governo.

Digitized by Google

della nazione, nella quale, come altrove dicemmo, trova origine il potere.[1]

Ritornando all'esame del testo della legge, troviamo nell'articolo che annotiamo: « Al re *solo* appartiene il potere esecutivo » esercitando il potere legislativo collettivamente colle due Camere. Come osservava il Berriat Saint-Prix per la Francia, così noi potremmo ripetere per l'Italia, che la concentrazione del potere esecutivo sopra un solo individuo è senza dubbio la ragione per la quale si qualifica ancora in oggi il governo italiano di monarchico. Si giustifica ordinariamente tale concentrazione, dicendo che un sol uomo è più atto all'esecuzione che più uomini. L'asserzione può essere esatta se intendesi parlare della esecuzione impressa all'amministrazione seguendo un sistema d'interpretazione della legge; essa è completamente inesatta se intendesi parlare di una applicazione materiale di tutti i giorni e di tutti i luoghi; la moltiplicità degli agenti è allora indispensabile.[2]

Ma nello svolgimento giuridico della potestà regia, vediamo come male sia intesa la frase: *al re appartiene il potere esecutivo* poichè sebbene non sia sancito espressamente nella parola della legge, pure in certo modo il potere legislativo può influire sull'azione del potere esecutivo essendogli riserbato il sindacato su di esso mediante le interrogazioni e le interpellanze, le petizioni, le risoluzioni, gli ordini del giorno sull'indirizzo della cosa pubblica ed infine l'approvazione dei bilanci. Egli poi può ricevere petizioni, stabilire nuove vie, aggregare varii comuni o dividerli, aggiungerli o separarli da una provincia, come pure entra nella sua competenza prestabilire all'esecu-

---

[1] Ved. Commento all'art. II della Parte I, vol. unico.

[2] Questa concentrazione di potere se ha potuto esistere in alcuni governi assoluti, non ha però mai esistito completamente in Francia. « Il re aveva in tutta la sua pienezza il potere esecutivo; ma il potere giudiziario, malgrado l'assioma *ogni giustizia emana dal re,* ne era indipendente, sia per causa della venalità delle cariche, sia per causa della feudalità; il potere legislativo esercitato direttamente da lui, come ne sono prova le parole: *se vuole il re, se vuole la legge,* trovava una limitazione nella necessità dell'approvazione delle corti sovrane. »

Digitized by Google

zione della legge norme regolamentari, da cui il governo non possa allontanarsi, per determinare l'indirizzo. Non al principe ma al ministero deve unicamente appartenere l'autorità esecutiva, e da questo in nome del principe deve essere esercitata, come già molte costituzioni stabilivano. L'espressione: *il poteve esecutivo appartiene al re* indica il nesso che l'autorità del re deve porre fra i varii poteri, imperocchè « esso, osserva il Pessina,[1] è l'anello di parentezza che annoda l'un potere all'altro secondo la comune loro scaturigine. » Col Balbo quindi diremo che il potere esecutivo non è intero in nessuna corona dall'inglese alla nostra.[2] La maggior parte di esso appartiene ai ministri che se ne rendono responsabili. Nulla può fare il re senza il loro concorso; la firma dei ministri è pure necessaria negli atti che sono di pura prerogativa regia. Perciò noi approviamo l'espressione della Costituzione francese del 1791 ove era detto: il re è il capo supremo dell'amministrazione generale, dell'armata di terra e navale (tit. III, cap. IV, art. 1) e meglio ancora quella della Grecia, cioè « al Re appartiene il potere esecutivo, ma viene esercitato da ministri responsabili. » Egli è ben vero che il potere esecutivo emana dal re; ma ciò non prova che veramente egli lo eserciti. Anche il potere giudiziario emana dal re; ma chi si farebbe a pretendere che potesse giudicare delle controversie che insorgono fra cittadini?

Da quanto si è fin qui esposto si può fare un retto giudizio della massima passata in proverbio presso i francesi « il re regna e non governa. » Come osserva il Laferrière bisognerebbe dire: il re regna e non amministra. Ed invero, il governo rappresentativo si compone di varii poteri che si sorvegliano e si limitano gli uni cogli altri: si è il loro complesso, la loro azione combinata, che costituisce il governo. Il re ha la sua parte costituzionale nel governo dello Stato, ma non è, e non può essere il governo tutto intero. Se per *governare* intendiamo applicare l'azione esecutiva ai particolari, quel vocabolo si usurpa nel senso di ammi-

---

[1] *Manuale di Diritto Costituzionale.*

[2] Balbo, *Op. cit.*

Digitized by Google

nistrare; ed allora egli è evidente che in questo stretto significato il re *non governa*, perchè non amministra. Ma se per *governare* intendiamo l'azione dei poteri in generale, egli è non meno evidente, che il re *governa*, quando esercita il suo potere moderatore e colle altre prerogative interviene personalmente. Intanto conchiuderemo col Laferrière: è l'azione combinata dei poteri costituzionali che forma il governo rappresentativo; il re ha la sua parte di governo, che non può estendere, e che non gli si può togliere. Secondo la carta in un senso egli governa, nell'altro egli non governa; la formola proposta è dunque vaga, è insufficiente; la formola conforme alla verità costituzionale è quella che noi abbiamo annunciato: il re regna e non amministra.[1]

Chiarito il concetto generale della prerogativa regia in relazione alla massima il « re regna e non governa » passiamo ora ad esaminare l'importanza e la ragione particolare di essa, nei rapporti con l'amministrazione dello Stato.

L'articolo che commentiamo dice che il re « comanda tutte le forze di terra e di mare. »

È proprio delle attribuzioni regie il comando delle forze militari. Questa prerogativa ha una tradizione storica mai smentita da nessun ordinamento politico. Si può anzi affermare che la potenza militare ha dato origine nell'antichità al potere regio, poichè il supremo duce delle milizie era considerato il capo delle genti o nazioni di cui assumeva il comando militare, e noi vediamo presso alcuni popoli il duce vittorioso fondare dinastie. Ora poi che le necessità politiche consigliano il mantenimento degli eserciti permanenti, può sembrare una necessità che il comando delle forze militari sia attribuito al re per mantenere l'unità del potere dello Stato. Oltre a ciò l'armata è meglio dipenda dal potere esecutivo che dal legislativo, e ciò per la natura stessa delle cose, consistendo i fatti dell'armata più nell'azione che nelle deliberazioni.

L'armata non farà conto degli ordini e dei comandi che le ver-

[1] Casanova, *Op. cit.*

Digitized by Google

ranno inviati da parte di un corpo composto di persone che alla sua mente appariranno timide ed indegne di comandarla. Non appena quindi l'armata dipenderà unicamente dal corpo legislativo il governo addiverrà militare.

Che se in caso in cui l'armata diretta dal corpo legislativo delle circostanze particolari impediscano al governo di divenire militare, allora delle due cose l'una si verificherà; o l'armata distruggerà il governo od il governo indebolirà l'armata. E tale infievolimento dell'armata sorgerà come effetto della debolezza del governo. Il mezzo d'impedire questo triste risultamento consiste nell'affidare il comando delle forze di terra e di mare al depositario del potere esecutivo, cioè al principe, come centro degl'interessi generali.

Ammessa la necessità politica di affidare al re il comando dell'armate, nasce per conseguenza la di lui responsabilità nell'esercizio. Sembrerà che questo principio si trovi in opposizione con quello della irresponsabilità del principe; ma riflettendo che l'azione sua in simile contingenza non è gia moderatrice fra i varii poteri dello Stato, ma bensì iniziatrice di un'azione e di un comando proprio, pronto ed incontestabile, di leggieri si vedrà giusto e logico il nostro principio. Dichiarando irresponsabile il principe non dobbiamo dimenticare che egli ha una volontà la quale s'impone agli altri con tutto il prestigio dell'autorità e del potere, e se lasciamo ad essa un campo illimitato, non mancherà la circostanza in cui l'audacia, l'ambizione renderanno necessaria questa responsabilità. Al contrario noi non dovremo dichiarare responsabile il principe quando egli, subordinato ai consigli di un tribunale supremo di guerra, ne accetti come semplice esecutore gli ordini pur mantenendosi capo dell'esercito. In questo caso egli è semplice esecutore, e la sua responsabilità quindi non può estendersi agli ordini, ai voleri di un corpo deliberante.

La pratica costituzionale inglese, attenendosi strettamente al concetto che ritiene il Re come istituzione, non trova giustificabile affidargli il comando dell'armata; perciò in Inghilterra il comando dell'armata è sempre affidato ad un comandante in capo, ancor quando il monarca sia un maschio. Ed invero dopo la vittoria di

Digitized by Google

Giorgio II a Dettingen nessun Re d'Inghilterra ha più condotto armata in guerra.

Passiamo ora alle altre prerogative regie, sancite nell'art. 5. Il re ivi è detto, *dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune.*

Celebre fu alla Costituente francese la forte disputa fra Barnave e Mirabeau se il diritto di dichiarare la guerra dovesse o no spettare al re. Certamente riflettendo alle gravissime conseguenze della guerra, sembrerebbe che questo estremo espediente dovesse essere decretato dal popolo stesso, come il più interessato in tale emergenza; ma d'altra parte niun altro può meglio del Governo giudicare se e quando la guerra abbia a dichiararsi. D'altronde, come osserva il Casanova,[1] non è difficile il riconoscere che la guerra dichiarata non è la guerra decisa, e che in realtà il diritto di decidere la guerra risiede nelle Camere legislative, imperciocchè è forza che il principe ricorra ad esse onde avere i necessari aumenti di truppe e di sussidii; aumenti che potrebbero essere ricusati; dal che nascerebbe la responsabilità del Ministero ove avesse consigliata e fatta intraprendere una guerra ingiusta.

Le quattro prime Costituzioni francesi avevano saggiamente posta la dichiarazione di guerra fra le materie riservate al potere legislativo: solamente la Costituzione del 1791 aveva su ciò riservata al re l'iniziativa; e quella dell'anno VIII permetteva di udire il comitato secreto per la deliberazione. Per verità, nota il Berriat Saint-Prix[2] le disposizioni della Costituzione dell'anno VIII non hanno impedito a Napoleone d'incendiare l'Europa, a rischio e pericolo della Francia; la ragione ne è semplice ed è che le Costituzioni sono sempre inefficaci allorquando l'opinione pubblica ne soffre impunemente la violazione, od allorquando è paralizzata da una potenza superiore.

Così riguardo ai trattati è facile comprendere quanta segretezza,

---

[1] *Op. cit.*
[2] *Op. cit.*

Digitized by Google

uniformità e sollecitudine richiedono i negoziati che hanno rapporto non solamente colla sicurezza interna dello Stato, ma hanno pure stretta attinenza colle condizioni economiche di un popolo, e grandemente possono influire sul suo progresso civile e politico.

Se ciò è di una verità incontrastabile, non tutti però sono di parere eguale quando trattasi di stabilire a chi affidare tale facoltà. Taluni la vorrebbero affidata al potere legislativo, altri invece all'esecutivo. A chi propende pel primo partito, lo Story, autore non sospetto di troppo favorire la latitudine del potere esecutivo, osserva: che i ritardi inevitabili con una grande assemblea, la differenza di opinione, il tempo perduto in dispute, e per di più l'impossibilità di tenere una cosa segreta, tutti questi inconvenienti rendono le assemblee deliberanti poco proprie a trattare gli affari diplomatici. Oltre a ciò havvi una certa corrente che disturba gli affari pubblici come gli affari privati; la vera saggezza politica consiste a discernerli ed a metterli a profitto. L'autorità esecutiva avendo gli occhi sempre aperti sugli affari esteriori, anderà oltre gli avvenimenti, traendo tutti i vantaggi possibili, mentre un'assemblea numerosa delibererà lungamente sulla eventualità della riuscita e sulla utilità di continuare i negoziati.

Non lievi inconvenienti pure si incontreranno affidando la stipulazione dei trattati unicamente al potere esecutivo. Anche su ciò porta il suo parere lo Story « Non si può presumere che un popolo libero voglia confidare ad un magistrato solo per quanto rispettabile egli possa essere, il diritto di decidere in una maniera definitiva ed esclusiva sul soggetto di cui formano materia i trattati. In Inghilterra il potere di fare i trattati è confidato esclusivamente alla corona. Questo sistema può essere conveniente in una monarchia, ma ogni uomo di Stato americano sentirà che tale prerogativa accordata al presidente presenta due gravi pericoli. Ciò sarebbe inconciliabile con questa suscettibilità salutare che tutte le repubbliche debbono mantenere contro tutti i depositarii del potere, e che l'esperienza c'insegna essere la migliore garanzia contro ogni abuso. Il pensiero che le cose fatte non saranno che preliminari, e che esse avranno bisogno di consenti-

Digitized by Google

mento di altri spiriti indipendenti per divenire definitivi, risveglia l'attenzione e richiama l'esame.»

In seguito a tali considerazioni, il citato scrittore accenna come migliore soluzione del quesito quella disposizione già sancita nella Costituzione americana, secondo la quale al Presidente spetta di fare i trattati, ma questi debbono essere sempre sottoposti alla ratifica del Senato. È però da osservare come notano pure gli scrittori americani[1] che l'adesione della Camera dei Deputati non del Senato, s'intenda richiesta anche dalla Costituzione americana nel caso che il trattato contenga un onere pecuniario pegli Stati Uniti, giacchè essa Costituzione stabilisce espressamente che non può essere levata nessuna somma dalla cassa dello Stato se non per un credito approvato con una legge.[2]

Il nostro Statuto invece accorda piena facoltà al potere esecutivo di fare trattati ad eccezione però di quelli che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, i quali non possono avere effetto *se non dopo ottenuto l'assenso dalle Camere.* Questa stessa disposizione si trova nella Legge costituzionale della Repubblica francese.

La Costituzione francese del 1791 poneva invece come necessaria

---

[1] Bentam, *Thirty year's view,* Vol. II. — Jefferson, *Constitution of the United States of America.* Vol. IV. — Duer A., *Cours of lectures on the Constitutional Jurisprudence.*

[2] Circa la pratica del sistema americano, sono istruttive le seguenti notizie, tolte dalla pregevole opeaa di Rüttimann: *Das Nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen der Schweiz:* «Per la stipulazione di un trattato il Presidente può consultare il Senato in ogni stadio della negoziazione; ma egli può anche stipularlo da sè solo secondo il proprio criterio, colla riserva dell'approvazione del Senato e poi fare conoscere a quest'autorità lo stato dell'affare. Attualmente viene il più spesso adottata quest'ultima via; sembra che la stessa corrisponda meno alla Costituzione per la quale il Senato deve dare al Presidente il consiglio, mentre al contrario Washington e Adams non di rado prima d'incominciare le negoziazioni, ricercavano l'opinione del Senato. La iniziativa appartiene esclusivamente al Presidente. Egli non può in nessuna circostanza essere costretto alla stipulazione di alcun trattato, nè dal Senato esclusivamente nè dal Congresso.

Digitized by Google

sempre la ratifica del corpo legislativo. Disposizione questa altamente biasimata dal Constant.[1] « Questa prerogativa, egli dice, accordata alle assemblee non serve che a gettare sopra di essa del discredito. Dopo la conclusione di un trattato, romperlo è sempre una risoluzione violenta e odiosa; è colpire in qualche maniera il diritto delle nazioni che non comunicano fra loro se non per mezzo dei loro governi. La conoscenza dei fatti manca sempre a un' assemblea. Essa non può in conseguenza essere giudice della necessità di un trattato di pace. Quando la Costituzione ne faccia giudice, i ministri possono circondare la rappresentanza nazionale di odio popolare. Un solo articolo gettato con abilità nelle condizioni di pace pone un'assemblea nella condizione o di perpetuare la guerra, o di sanzionare delle disposizioni contrarie alla libertà od all' onore. »

Come sopra si è detto, i trattati che importano un onere alle finanze o variazione del territorio dello Stato, non possono avere effetto secondo lo Statuto nostro se non dopo ottenuto l' assenso delle Camere. La prima eccezione è posta quale conseguenza del principio che non si debbono imporre tasse senza il consenso della nazione (art. 30 dello Statuto) espresso per mezzo dei suoi rappresentanti; la seconda è conseguenza logica del sistema costituzionale, pel quale lo Stato non essendo in proprietà ed arbitrio di un solo, non può nemmeno per il costui volere essere dimezzato. A più forte ragione poi non può il potere esecutivo con un trattato disporre di una proprietà o di un diritto appartenente a privati, giacchè lo stesso corpo legislativo non lo potrebbe che per motivo di utilità pubblica o mediante una giusta e previa indennità (art. 29 dello Statuto).

[1] *Op. cit.*

Digitized by Google

GIURISPRUDENZA.

Atti del potere esecutivo. — Il potere giudiziario non s' ingerisce intorno alla legalità di un atto amministrativo, essendone riservata l'apprezzazione nei rapporti della sua politica convenienza, alla superiore autorità del Parlamento. — Torino, Cass., 28 Settembre 1849.

Il potere esecutivo incaricato di promuovere l'esecuzione di una legge, non può darvi un'interpretazione generale ed obbligatoria senza il potere legislativo, ma deve limitarsi a diramare ai suoi dipendenti le opportune istruzioni per l'esecuzione della legge. — Torino, Cass., 10 Gennaio 1852.

Gli atti del potere esecutivo non possono fare oggetto diretto di controversia civile, nè quindi essere direttamente censurati dal potere giudiziario. — Torino, Cass., 5 Giugno 1854.

I Tribunali non possono portar giudizio in via principale e diretta sulla legalità di un atto del potere esecutivo, possono solo esaminarne la legalità in modo conseguente, giudicando di un' istanza di diritto privato. — Genova, Corte d' App., 23 Aprile 1855.

La sentenza che rigettò la domanda tendente ad ottenere dichiarato non obbligatorio un R. Decreto fu giudicata incompetentemente, come se l' avesse accolta. — *Ivi.*

All' autorità giudiziaria è vietato di censurare e giudicare gli atti del potere esecutivo, ma può esaminarli all' effetto di giudicare della loro applicabilità al caso in decisione, e per provvedere ad un interesse individuale. — Perugia, Corte d' App., 28 Febbraio 1867.

I tribunali ordinari sono competenti a conoscere di tutte le cause concernenti i diritti civili dei cittadini o dei corpi morali quantunque vi siano interessate la pubbliche amministrazioni o si tratti di atti del potere esecutivo. — Messina, Corte d' App., 6 Aprile 1869.

Se i magistrati non hanno autorità di revocare o modificare i provvedimenti amministrativi, hanno però autorità per mantenere incolumi i diritti che siano lesi dal potere esecutivo o dalle autorità amministrative. — Napoli, Corte di Cass., 23 Febbraio 1871.

Gli atti amministrativi che dall' autorità giudiziaria non possono essere revocati o modificati, sono quelli emanati dalla pubblica ammini-

Digitized by Google

strazione come potere pubblico nel pubblico interesse. — Firenze, Corte d'App., 30 Agosto 1878.

Che se da questi atti si pretenda leso un diritto, i tribunali debbono limitarsi a conoscere dei suoi effetti in relazione all'aspetto dedotto in giudizio (Legge 20 Marzo 1865, alleg. *E*, art. 4) ed hanno facoltà di non applicarli, se non sono conformi alla legge. (Legge stessa, articolo 5).[1] — *Ivi.*

---

[1] Mantellini, *Dei Conflitti*, ec., par. 3, pag. 48. « Se per l'articolo 2 dell'allegato *E* la devoluzione ai tribunali della questione tutta di civile diritto non si arresta verso l'interesse della pubblica amministrazione, e ancorchè siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa, non consegue che *governo* ed *amministrazione* formano tutt'uno, o che i rapporti nascenti dal governo quando *comanda*, possano confondersi coi rapporti dell'amministrazione la quale tratta ed *agisce*. Il governo come governo o *potere* non può tradursi in giudizio, a rendere conto dei suoi atti, o delle sue missioni, a rispondere di quanto fa, o non fa *jure imperii*, nel modo che si traduce l'amministrazione come persona, per tutto ciò che si attiene alla sua gestione o ne dipende, per quello che fa o non fa in questo suo diritto, *juris gestionis*. » A pagg. 50, 54 e 56 enumera diversi atti d'impero che non possono essere revocati o modificati dall'autorità giudiziaria. Questa distinzione era già stata stabilita dalla Cassazione di Napoli, 23 Agosto e di Firenze, 30 Novembre 1876.

In Francia per atto amministrativo si ritiene anche quello di gestione fatto nel pubblico interesse, e le dispute che ne insorgono spettano alla competenza dei tribunali amministrativi, dove l'amministrazione è giudice e parte. Un tale sistema, combattuto da chiari pubblicisti, fra i quali Poitou (*La liberté civile*), fu abbandonato felicemente dalla nostra legislazione con le leggi del 20 Marzo 1865, alleg. *E* e del 31 Marzo 1877 n° 3761, con le quali in sostanza furono deferite all'autorità giudiziaria tutte le questioni relative ai diritti civili e politici che in Francia apparterrebbero al contenzioso amministrativo, ammettendo il ricorso in via gerarchica per ottenere la revoca o modificazione di quegli atti d'impero, che in Francia si appellano di amministrazione pura. — Nonostante che in Francia appartenga alla competenza contenziosa amministrativa ogni controversia sugli atti amministrativi, pure è riconosciuto che non vi è compresa ed appartiene ai tribunali ordinari la cognizione delle questioni riguardanti la capacità delle persone, il godimento dei diritti civili, le questioni di proprietà, di possesso, di prescrizione, i diritti risultanti dalle convenzioni private, anche quando vi si trova interessato lo Stato in ragione del predominio privato. — (Chauveau Adolphe, *Principes de compétence et de jurisdiction* t. I. *Repertoire du Journal du Palais*, v. *Compétence administrative*, n.° 294 e segg.) Anche i comuni eser-

Digitized by Google

Venendo a risultare che l'autorità amministrativa abbia male intesa ed applicata la legge, che abbia leso illegalmente le ragioni di un privato, questo ha il diritto di chiedere all'autorità giudiziaria che le sue ragioni siano rispettate, e che sia risarcito il danno avuto.

È principio inconcusso di giurisprudenza che il giudice ha il dovere di esaminare se l'atto del potere esecutivo di cui si chiede l'applicazione ha il carattere di legge e senza poterlo annullare in via teorica e generale, di provvedere all'interesse della parte che reclama decidendo che per quel caso l'atto non ha forza di legge.—46. VI. Trib. del Circondario di Torino, 15 Decembre 1865.

L'autorità giudiziaria, per il principio della divisione dei poteri che regola il governo Costituzionale, può e deve esercitare sugli atti del potere esecutivo quella indiretta ispezione e giurisdizione negativa che le impone il proprio ufficio di vindice delle leggi e tutrice dei diritti da questa assicurati a tutti i cittadini, arrestandosi innanzi a quei soli atti del detto potere, i quali siano emanati nella cerchia delle naturali attribuzioni di lui, e nei casi e termini in cui siano ad esso dalla legge particolarmente affidati.

Questa ispezione od esame non può rimanere soddisfatta dalla semplice visione dell'augusta firma di cui vada decorato l'atto, nè dai precedenti pareri di autorevoli Consessi, ma deve estendersi al raffronto con la legge la quale autorizzi l'intervento del potere esecutivo. — 140. VI. Corte d'App. di Torino, 23 Febbraio 1866.

Le autorità giudicanti possono esaminare e riconoscere la costituzionalità delle disposizioni di legge, dei regolamenti, e dei provvedimenti

---

citano una parte di pubblico potere quando stanziano le tasse, ordinano lavori pubblici, fanno regolamenti di polizia, d'igiene per l'esazione delle tasse e simili; questi sono gli atti di autorità amministrativa comunale, che al giudice non è lecito revocare o modificare, ma quando siano in tema di gestione di beni patrimoniali, o di materia contrattuali, o di pagamento di debiti, i Comuni, come persone morali (*Cod. civ.*, art. 2) soggiacciono alla competenza ordinaria come i privati, ed emanata la sentenza si eseguisce sui loro beni nei modi ordinari. — (Boncenne, *Théorie de la procéd. civ.* t. I, chap. 2, pag. 250, sull'art. 69). Lo stesso principio si professava per le regole di jus commune siccome attesta Strykius (*Opera*, t. 4, disput. 23, *De civitate oberata* cap. 8, n.° 6.) Senzachè dalla esecuzione rimanessero esenti le imposte, siccome si dichiara nel loc. cit. al n.° 19, 20.

Digitized by Google

dei funzionari politici, ma non mai la loro opportunità e convenienza. — 323, VI. C. C. di Torino, 6 Settembre 1866.

L'autorità giudiziaria ha il diritto di esaminare la costituzionalità degli atti del potere esecutivo e quando appaiono contrari allo Statuto ed alle leggi ha facoltà ed il dovere di rifiutarne l'applicazione.

L'autorità giudiziaria allorchè cade in contestazione sopra un diritto che si crede leso da un atto amministrativo, può solamente conoscere gli effetti di questo in ordine al danno, apprezzandone l'importanza giuridica a soluzione della controversia d'indennità, ma non può nè rivocarlo nè modificarlo. — 79, XI. Corte d'App. di Macerata 21 Febbraio 1871.

Se l'autorità giudiziaria ha distrutto gli effetti di un atto amministrativo in forza di una interpretazione di legge che non può essere sindacata, ciò non obbliga l'autorità superiore amministrativa a ritenere l'atto suo come emanato in violazione della legge, e come tale, a dichiarare la nullità; ma soltanto a conformarsi alla decisione dell'autorità giudiziaria. 341. — Parere del Consiglio di Stato, del dì 6 Giugno 1871.

L'autorità giudiziaria non ha diritto di esaminare gli atti della potestà sovrana, qualunque essa sia, principalmente quando hanno per fine la pubblica utilità, nè può ricercare se l'atto di cui le è richiesta l'applicazione sia stato o no validamente emanato. — 285. C. C. di Napoli, 9 Agosto 1871.

Perchè una disposizione ministeriale abbia il carattere e la efficacia di un atto amministrativo è necessario sia preceduta da tutte le formalità stabilite dalle leggi, e che costituisca una decisione del potere amministrativo nell'esercizio delle sue funzioni. — 24. XII. C. d'App. di Milano, 21 Ottobre 1872.

Sorgendo controversie sugli effetti di un atto amministrativo il quale porti lesione ai diritti privati, solo competente a decidere è l'autorità giudiziaria. — 255. XI. C. d'App. di Napoli, 5 Settembre 1874.

Autorità amministrativa. — I pareri e le dichiarazioni delle autorità amministrative non possono esercitare influenza nelle decisioni dell'autorità giudiziaria. — Napoli, Corte di Cassazione, 13 Luglio 1872.

Non sono obbligatorie per i Tribunali le declaratorie ministeriali, le quali non siano conformi alle leggi. — Milano, Corte di Cassazione, 10 Maggio 1865.

Digitized by Google

Un provvedimento emanato dall' autorità amministrativa entro i limiti dei suoi poteri non costituisce una convenzione, ma una legge.

Epperciò è viziata di nullità la sentenza la quale ritenga che il provvedimento o decreto contiene un patto stipulato fra l' autorità amministrativa e la persona alla quale il decreto si riferisce. — Torino, Corte di Cassazione, 16 luglio 1873.

Per ottenere la nullità di un atto amministrativo non vi è altra via che quella di ricorrere alle competenti autorità amministrative. — Firenze, Corte di Cass., 30 Marzo 1871.

. . . . . Però l'autorità giudiziaria, chiamata a pronunziare sulla esistenza di un vero e proprio diritto civile, o politico, al cui esercizio si opponga *in via di eccezione* un atto amministrativo, può legittimamente conoscere dalla legalità ed illegalità dell'atto medesimo, al solo fine di rendere l'atto amministrativo inefficace a paralizzare, o a pregiudicare in quel dato caso l'esercizio del diritto dedotto. — *Ivi.*

Quando l'atto amministrativo leda dei diritti civili privati, l'autorità giudiziaria, se non può annullarlo, può per altro negarne l'esecuzione se non lo trovi conforme alla legge. — Napoli, Corte d'App., 19 Ottobre 1870.

L'autorità giudiziaria quantunque sia incompetente a revocare un atto dell'autorità amministrativa, è però competente a giudicare sui danni che taluno asserisca essergli derivati da quell'atto. — Firenze, Corte d'App., 9 Novembre 1870.

— I mandati legislativi al potere esecutivo, massime in materia penale, devono essere espliciti, ed un amplissimo mandato di fare regolamenti non può eccedere i confini della materia regolamentare, ossia i modi di esecuzione della legge. — Firenze, Corte di Cassazione, 22 Gennaio 1881.

Le dichiarazioni contenute in una relazione ministeriale che accompagna un regio decreto non hanno per sè sole alcun valore nel senso di attribuire diritti a terze persone, e vincolare irrevocabilmente il Governo. — Torino, Corte d'Appello, 20 Dicembre 1861.

Le disposizioni emanate dal Governo in tempo ed in conformità di *poteri eccezionali*, statigli conferiti, hanno il carattere di legge.— Parere del Consiglio di Stato, del dì 11 Dicembre 1866.

Le disposizioni legislative degli antichi Stati d'Italia, che conferivano all' autorità amministrativa alcuna facoltà giudiziaria, ed alla au-

Digitized by Google

torità giudiziaria alcuna ingerenza sull'amministrazione pubblica, debbono ritenersi come implicitamente abrogate dallo Statuto. — Parere del Consiglio di Stato, 9 Settembre 1863.

Il potere giudiziario non s'ingerisce intorno alla legalità di un atto amministrativo, essendone riservata l'apprezziazione nei rapporti della sua politica convenienza, alla superiore autorità del Parlamento. — Torino, Cass., 28 Settembre 1819.

Digitized by Google

APPENDICE.

—

ATTI PARLAMENTARI

Camera dei Deputati.

Nella tornata dei 5 Ottobre 1860, il Ministro di grazia e giustizia, Cassinis, esprimeva il proprio parere sui trattati in generale conchiusi da un principe con altro principe ed in particolare su quelli conchiusi dalla Santa Sede ed un principe, relativamente alla loro efficacia giuridica.

Cassinis.... quando un principe abbia determinato un limite all'esercizio de' suoi diritti e delle sue attribuzioni, in relazione alle esigenze del proprio Stato, egli è certo che esso non può imporre il limite medesimo a quel principe ed a quel popolo che non essendo suo successore, nè dipendente, ha per conseguenza al par di quello il diritto di regolare i termini ed il limite della sua azione a seconda de' suoi interessi e delle peculiari sue condizioni.... Da ciò noi deduciamo la conseguenza che per il fatto dell' annessione di uno Stato ad altro, cessavano i Concordati esistenti fra l' antecedente Governo che li ha fatti e la Santa Sede. . .

. . . . . .

Ma questi patti fra la Santa Sede ed il Principe, perchè producano il loro effetto e siano osservati come legge dello Stato, devono, qualunque sia la causa che abbiali determinati, essere rivestiti delle forme legislative.

Così a cagion d' esempio in Francia il Concordato del 1515 fra Francesco I e Leone X ebbe esso effetto per ciò solo che fosse stato un trattato fra essi concluso? No, o signori; non ebbe effetto in Francia finchè non ne fu ordinata la registrazione dal Parlamento, e fu colà come legge pubblicato.

Così pure voi conoscete il celebre Concordato del 15 luglio 1801 tra Napoleone I ed il Sommo Pontefice Pio VII; ma forse per ciò solo quel trattato ebbe valore di legge nel paese? No, o signori; ma vi fu bisogno

Digitized by Google

della legge organica del 1802. Del pari nel 1817 tra Luigi XVIII e Pio VII si era fatto un Concordato: Luigi XVIII annunziandolo alla Camera che disse? Che egli lo aveva fatto, e che confidava sarebbe stato convertito in legge dalla Camera istessa; il che non essendo avvenuto, quel Concordato non ebbe effetto.[1]

Riproduciamo brevemente le osservazioni fatte alla Camera dei Deputati, in ordine alla costituzionalità del trattato col quale si cedevano Nizza e Savoia alla Francia (24 Marzo 1860).

Presidente. L'ordine del giorno reca l'interpellanza del deputato Garibaldi, al presidente del Consiglio dei ministri.

Il deputato interpellante ha facoltà di parlare. (*Movimento generale di attenzione.*)

Garibaldi. Signori, nell'art. 5 dello Statuto si dice:

« I trattati che importassero una variazione di territorii dello Stato non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere. »

Conseguenza di questo articolo della legge fondamentale si è che qualunque principio di esecuzione dato ad una diminuzione dello Stato, prima che questa diminuzione sia sancita dalla Camera, è contrario allo Statuto. Che una parte dello Stato voti per la separazione prima che la Camera abbia deciso se questa separazione debba avere luogo, prima che abbia deciso se si debba votare, e come si debba votare pel principio di esecuzione della separazione medesima, è un atto incostituzionale.

Questa, signori, è la questione di Nizza sotto il punto di vista costituzionale, e che io sottopongo al sagace giudizio della Camera.

Ora dirò poche parole sulla questione del mio paese considerata politicamente.

I Nizzardi dopo la dedizione del 1383 a Casa Savoia, stabilirono nel 1391, 19 Novembre; che il Conte di Savoia non potesse alienare la città in favore di qualsiasi principe, e, se lo facesse, gli abitanti avessero diritto di resistere armata mano e di scegliere un altro sovrano a loro piacimento, senza rendersi colpevoli di ribellione. Dunque nel-

[1] Atti parlamentari. — Camera dei Deputati. Sessione del 1860. — Tornata del 5 Ottobre, pag. 910.

Digitized by Google

l'anno 1383 Nizza si unì alla dinastia sabauda, colle condizioni di non essere alienata a veruna potenza straniera. Ora il Governo, col trattato 24 Marzo, l'ha ceduta a Napoleone. Tale cessione è contraria al diritto delle genti. Si dirà che Nizza è stata cambiata con due provincie più importanti; però ogni traffico di gente ripugna oggi al senso universale delle nazioni civili, e deve essere abolito, perchè stabilisce un precedente pericoloso che potrebbe menomare la fiducia che il paese deve avere giustamente nel suo avvenire.

Il Governo giustifica il suo procedimento col voto delle popolazioni, che avrà luogo dal 15 al 16 corrente.

In Savoia è stabilito per il 22; ma si ha più premura per Nizza.

La pressione sotto la quale si trova schiacciato il popolo di Nizza, alla presenza di numerosi agenti di polizia, le lusinghe, le minacce senza risparmio esercitate su quelle povere popolazioni, la compressione che impiega il Governo per coadiuvare la unione alla Francia, come risulta dal proclama del governatore Lubonis; l'assenza da Nizza di moltissimi cittadini nostri, obbligati di abbandonarla pei motivi suddetti; la precipitazione ed il modo con cui si chiede il voto di quella popolazione, tutte queste circostanze tolgono al suffragio universale il suo vero carattere di libertà.

Io ed i miei colleghi confidiamo che la Camera ed il Ministero vorranno provvedere immediatamente ed energicamente perchè almeno il voto supremo del mio paese natìo possa essere libero da ogni pressione, e pronunciato con quella regolarità legale, di cui la saviezza della Camera vorrà circondarlo, chiedendo intanto la sospensione di questa votazione.

Di Cavour (*Presidente del Consiglio*). Domando la parola.

L'onorevole deputato Garibaldi ha condannato il trattato del 24 Marzo siccome incostituzionale, siccome contrario al diritto delle genti, siccome informato ad una politica che può essere fatale al nostro paese, e che deve essere riprovato da tutti i popoli civili,

Il trattato del 24 Marzo non è cosa isolata; il Ministero lo considera come un fatto che rientra nelle serie di quelli che si sono compiuti, e che ci rimangono a compiere. Esso fa parte del nostro sistema politico; non potrei giustificarlo senza entrare in lunghi sviluppi, senza esporre minutamente alla Camera quali sono i principii sui quali si è fondata, si fondò e si fonderà la nostra condotta politica.

Digitized by Google

Cotesta discussione, signori, non può aver luogo in modo incidentale, essa deve tenersi con tutta la gravità e l'importanza suprema che l'argomento richiede.

Io non potrei oggi addentrarmi nella questione politica; tuttavia assumo l'impegno e rispetto all'onorevole interpellante e rispetto alla Camera, che quando il trattato sarà a lui sottoposto e verrà messo in deliberazione, dopo un maturo esame degli uffici e di una Commissione da voi eletta, il Ministero darà a voi le più ampie e le più precise spiegazioni.

Per esperienza propria o per averlo udito da' vostri colleghi, voi sapete, signori, che i Ministeri passati, dei quali ho avuto l'onore di far parte, non hanno mai rifuggito dalle discussioni politiche, che anzi, oso dire, hanno introdotto nelle discussioni dei grandi problemi politici un metodo che per lo passato era poco praticato ed anche poco accetto alla diplomazia.

Da queste tradizioni, da questi precedenti noi non ci scosteremo, e potete fare assegnamento sulla nostra parola, che vi daremo ampio campo di discutere il nostro sistema.

Per ora sul terreno politico mi restringo a questa sola dichiarazione, ed è che la cessione di Nizza e della Savoia era condizione essenziale al proseguimento di quella via politica che in così breve tempo ci ha condotti a Milano, a Firenze, a Bologna!

Noi siamo convinti di una cosa, ed è che si poteva bensì ricusare il trattato del 24 Marzo, ma era impossibile far ciò senza cadere in un errore che ci sarebbe stato inevitabilmente fatale. Era impossibile respingere il trattato e proseguire nella stessa politica; non solo si sarebbero esposte a evidente pericolo le passate conquiste, ma si sarebbero poste a cimento le sorti stesse della patria!

Io spero che questo noi perverremo a dimostrarvelo; ma per oggi, o signori, non credo che un argomento così grave, un argomento il quale, oso dire, abbraccia non solo le sorti di questo Stato, ma quelle dell'Italia tutta, possa essere dibattuto in modo incidentale, in modo non completo, non degno di questo primo italiano Parlamento.

Esaminata la parte politica, mi rimangono poche cose a rispondere all'onorevole interpellante.

Io non credo che noi abbiamo fatto atti incostituzionali, ammettendo la votazione di Nizza e della Savoia prima che il trattato fosse sottopo-

Digitized by Google

sto al Parlamento; si sarebbe agito incostituzionalmente quando il voto vincolasse in alcun modo le determinazioni del Parlamento. Ma invece nel trattato è riservato espressamente libero il voto del Parlamento. Perchè non vi fosse dubbio sulle significazioni di quell' articolo, abbiamo introdotto nel nostro trattato l' articolo istesso che era stato inserito nel trattato della Francia coll' Inghilterra.

Voi sapete quanto il Parlamento inglese sia geloso delle proprie prerogative, epperciò abbiamo creduto non potere far di meglio, per tutelare queste prerogative, che inscrivere nel nostro trattato l' articolo che era stato dal Governo inglese introdotto nel suo, e che non aveva dato origine a veruna discussione, nè a rimprovero per parte del Parlamento britannico.

Rispetto al voto, io credo potere assicurare la Camera che questo sarà pienamente libero. Che i partiti adoprino arti, lusinghe, promesse, minacce non ispecificate, onde indurre gl' indifferenti e gl' indecisi a votare in un modo piuttosto che in un altro, ciò è possibile; ma non credo che vera pressione sia stata usata, nè sia per usarsi. Però il Governo veglierà onde questa manifestazione del voto si faccia nel modo più schietto, più leale.

In quanto alla maniera di votare, noi abbiamo stimato non poter adottare miglior sistema che applicando a Nizza e alla Savoia le disposizioni che erano state messe in pratica nell' Emilia e nella Toscana. Qualunque pertanto sia il risultato del voto, esso avrà il carattere di un voto schiettamente espresso.

Possono esservi stati alcuni atti che io lamento, e certo non sarà per giustificare la proclamazione alla quale l' onorevole interpellante fece allusione. Essa non fu dal Ministero approvata e sicuramente noi non potevamo aspettarci un tale atto da una persona la quale pel passato ha goduto fama di distintissimo ed integerrimo magistrato. Egli ha commesso un errore, e per tale errore noi non abbiamo mancato di fargli le dovute rimostranze.

Pertanto io terminerò col pregare l' onorevole interpellante ed i suoi amici politici, a volere rimandare la discussione, che per avventura intendono fare oggi, all' occasione in cui verrà discusso il trattato, ripetendo in pari tempo il formale impegno che ci assumiamo, di dare in quella circostanza le più larghe e complete spiegazioni che si possano desiderare.

Digitized by Google

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Farini (*Ministro per l'interno*). Secondo lo Statuto si appartiene al Parlamento l'approvazione di tutti i trattati che importano un cambiamento nel territorio dello Stato.

Gli onorevoli preopinanti hanno tacciato l'atto d'incostituzionalità, perchè esso abbia provveduto a che le popolazioni del circondario di Nizza e della Savoia siano consultate per suffragio diretto ed universale.

Ora se è vero che per diritto costituzionale null'altra cosa sia stabilita che l'approvazione del Parlamento egli è manifesto che il consultare le popolazioni, anzichè violare in veruna guisa questo diritto costituzionale, non fa altra cosa che agevolare ai rappresentanti del popolo i modi di giudicare dalla volontà del paese. Quindi, siccome al Parlamento si appartiene solo il decidere se il trattato debba essere sì o no approvato, la prerogativa parlamentare non è in veruna guisa offesa dal voto precedente, potendo sempre il Parlamento, anche dopo il voto, pronunciarsi per la non approvazione del trattato. . . . . .

Mamiani. . . . . .

. . . . . .

Si è discorso d'illegalità costituzionale.

Farò prima osservare di passata che in tempi tanto straordinarii ed in faccia ad avvenimenti così nuovi, non che per la nostra breve vita ma per la lunghezza della storia, l'andare sottilizzando sulla legalità è cosa per me ben poco opportuna. Tuttavia ammettiamo che la si debba seguire insino allo scrupolo. Or bene, il Re dallo Statuto medesimo è investito della facoltà di stipulare trattati; ma ciò include altresì la facoltà di porvi le condizioni; e quella di fare antecedere il voto alle vostre deliberazioni io la veggo dettata dalla necessità. Per fermo che cosa rimane da deliberare alla Camera se mai il voto fosse contrario all'ammissione? Nulla. E che cosa le rimarrà a fare quando i suffragi riuscissero favorevoli ai desiderii della Francia? Rassegnarsi, credo e tacere. L'importanza dunque è tutta quanta nella votazione, ed è nell'ordine naturale che essa anteceda. . . . . .

. . . . . .

Presidente del Consiglio. . . . . .

. . . . . .

Digitized by Google

Egli (Mancini) rivolgendosi ai Ministri, disse: che paura avete di compromettervi col vostro potente alleato? Voi potete mettervi dietro il Parlamento, potete coprire la vostra responsabilità col voto dei rappresentanti della nazione.

Signori, se noi seguissimo questo consiglio, io crederei di tradire la nazione stessa. È poco che i Ministri si compromettano e all'interno e all'estero; è poco che i Ministri attirino sul loro capo inimicizie potenti; ma sarebbe danno immenso, irrimediabile se queste ire, se queste inimicizie si attirassero sui rappresentanti della nazione.

I Ministri in un paese costituzionale debbono sapere sacrificare sè stessi agl'interessi generali; e giammai, finchè noi saremo Ministri, ci ripareremo dietro il voto del Parlamento per coprire la nostra responsabilità.

Noi del trattato ne assumiamo l'intera responsabilità, e se vi ha dell'odioso non dissentiamo che ricada sopra di noi. Ci sta a cuore la popolarità quanto altri mai, e in molte circostanze i miei colleghi ed io abbiamo pur gustato di quella bevanda che talvolta inebria; ma, per quanto il nostro dovere ce lo impone, sappiamo a questa popolarità rinunciare.

Abbiamo avuto fermo convincimento nel firmare questo trattato, che sopra di noi sarebbe discesa un'impopolarità immensa; ma l'abbiamo incontrata, perchè andavamo persuasi che, così operando, noi facevamo cosa conforme all'interesse d'Italia, la quale Italia non è quell'uomo sano al quale l'onorevole Bottero voleva accennare. . . . . .

. . . . . .

La Camera pose termine alle discussioni, approvando il seguente ordine del giorno dei deputati Boggio, Ara e Pezzi:

« La Camera esprimendo la fiducia che il Governo del Re provvederà efficacemente a che le guarentigie costituzionali e la sincerità e la libertà del voto nel plebiscito di Savoia e di Nizza siano rispettate, passa all'ordine del giorno. » [1]

[1] Atti parlamentari. — Camera dei Deputati. — Sessione del 1860. — Tornata del 12 Aprile.

Digitized by Google

Il trattato poi venne dalla Camera votato e approvato il 29 Maggio 1860.

Risultamento della votazione per appello nominale:

Presenti	285
Votanti	262
Maggioranza	143
Votarono per il *sì* . . .	229
Votarono per il *no*. . .	33
Si sono astenuti . . .	23

Risultamento della votazione per iscrutinio segreto:

Presenti	282
Votanti	259
Maggioranza	152
Voti favorevoli . . .	223
Voti contrari	36
Si astennero	26

Digitized by Google

ARTICOLO VI.

Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.[1]

[1] Ci asteniamo dal pubblicare le leggi, decreti e regolamenti relativi alle nomine per le cariche dello Stato perchè più attinenti al diritto amministrativo che al costituzionale.

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi accen. — III.

Art. 5. L'Imperatore nomina e revoca i ministri ed istituisce, sulla proposta del ministro competente, tutti i funzionari in tutti gli ordini di pubblico servizio, eccettuati i casi stabiliti dalla legge.

BAVIERA — Costit. accen. Tit. II.[1]

Art. 18. Tutte le nomine agl' impieghi vacanti, eccettuati quelli dell'ordine giudiziario, non sono che provvisorie durante la reggenza. — Il reggente non può nè alienare i beni della corona, nè disporre dei feudi vacanti, nè creare nuovi impieghi.

. . . . . .

. . . . . .

BELGIO — Costit. accen. Tit. III.

Art. 64. Nessun atto del Re può avere effetto se non è controsegnato da un ministro che per ciò solo se ne rende responsabile.

. . . . . .

Art. 66. Egli (il Re) conferisce i gradi nell' armata. Nomina agli impieghi di amministrazione generale e di affari esteri, salve le eccezioni stabilite dalla legge. — Egli però non può far nomine ad altri impieghi se non in virtù di una speciale legge.

Art. 67. Fa i regolamenti e decreti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza poter mai nè sospendere le leggi stesse, nè dispensare dalla loro esecuzione.

BRASILE — Costit. accen. Tit. V. Cap. II.

Art. 102. L'Imperatore è il capo del potere esecutivo, ed egli lo esercita per mezzo dei suoi ministri di Stato. — Sue principali attribuzioni sono le seguenti: I. Convocare la nuova Assemblea generale ordinaria il 3 Giugno del 3° anno della legislazione esistente. — II. Nominare i vescovi a conferire i benefizi ecclesiastici. — III. Nominare i magistrati. — IV. Provvedere agli altri impieghi civili e politici. — V. Nominare i comandanti delle forze di terra e di mare e revocarli se il bene della nazione lo esiga. — VI. Nominare gli ambasciatori e gli altri agenti diplomatici e commerciali. — VII. Dirigere le negoziazioni politiche con le nazioni estere. — VIII. Fare i trattati di alleanza offensivi e difensivi, di sussidii,

[1] Ved. *Legislazione comparata*, a pag. 152. Baviera, Art. 1.

Digitized by Google

di commercio, portandoli, dopo la loro conclusione, alla conoscenza dell' Assemblea generale quando l' interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano. Se i trattati conclusi in tempo di pace implicano cessione o scambio di territorio dell' impero o dei possessi sui quali l' impero ha diritto, essi non saranno ratificati se non hanno ottenuto l' approvazione dell' Assemblea generale. — IX. Dichiarare la guerra e fare la pace trasmettendo all' Assemblea le comunicazioni compatibili con l' interesse e la sicurezza dello Stato. — X. Accordare lettere di naturalizzazione nelle forme prescritte dalla legge. — XI. Conferire titoli, onori, ordini militari e distinzioni in ricompensa dei servizi resi allo Stato, nel sottoporre le ricompense pecuniarie all' approvazione dell' Assemblea, quando esse non siano già istituite o valutate dalla legge. — XII. Spedire i decreti, istruzioni e regolamenti necessari alla buona esecuzione delle leggi. — XIII. Regolare l' impiego dei fondi attribuiti dall' Assemblea generale ai differenti rami della pubblica amministrazione. — XIV. Accordare o ricusare il placet ai decreti dei concilii; alle lettere apostoliche e ad ogni altra ecclesiastica congregazione, che non siano in opposizione con la Costituzione, sotto riserva dell' approvazione preventiva dell' Assemblea, se questi atti contengono disposizioni generali. — XV. Provvedere a tuttociò che concerne la sicurezza interna ed esterna dello Stato, conformandosi alla Costituzione.

Bulgaria — Costit. accen. Cap. II.

Art. 18. I decreti e le ordinanze emanate dal Principe hanno forza di legge, allorquando sono stati firmati dai ministri competenti, che ne assumono tutta la responsabilità.

Danimarca — Legge accen. — III.

17. Il Re nominerà a tutti gl' impieghi nella stessa misura che fu usata sino ad ora: le regole attuali potranno essere modificate da una legge.[1] *Nessuno potrà occupare un impiego se non è regnicolo. Ogni funzionario civile o militare presterà giuramento alla Costituzione. — Il Re può revocare i funzionari nominati da lui. La loro pensione è stabilita dalla legge speciale sulle pensioni. — Il Re può traslocare i funzionari senza il loro consentimento, ma a condizione che non subiscano alcuna riduzione di trattamento, e che la scelta loro sia lasciata tra il trasloco ed il ritiro con pensione secondo le regole generali. — Le eccezioni per certe classi di funzionari, ... saranno determinate da una legge.*

. . . . . .

Art. 27. Il Re accorda direttamente o per mezzo di autorità competenti,

---

[1] Le regole alle quali si riferisce l' art. 17 sono assai indeterminate. Molte leggi speciali, sopra diverse materie, hanno specificato i funzionari di nomina regia. — Ved. Holk, § 61.

Digitized by Google

le esenzioni e dispense dalla legge, che sono in uso secondo le regole stabilite precedentemente al 5 Giugno 1849, e che sono autorizzate da una legge emanata fino dalla detta epoca. [1]

FRANCIA — Legge Costituzionale del 25 Febbraio 1875, relativa all'organizzazione dei poteri pubblici.

Art. 5. Il Presidente della Repubblica ha l'iniziativa delle leggi, in unione ai membri delle due Camere. Egli promulga le leggi allorquando sono state votate dalle due Camere; ne sorveglia e ne assicura l'esecuzione. Ha il diritto di far grazia; le amnistie non possono essere accordate se non per legge. Dispone della forza armata. Nomina a tutti gl'impieghi civili e militari. Presiede alle solennità nazionali; gl'inviati e gli ambasciatori delle potenze straniere sono accreditati presso di lui. Ciascuno degli atti del Presidente della Repubblica deve essere controsegnato da un ministro.

GRECIA — Costit. accen.

Art. 34. Il Re conferisce, secondo la legge, i gradi nell'armata e nella marina; egli nomina e revoca ancora i funzionari pubblici salve le eccezioni stabilite dalla legge, ma non può nominare titolari ad un impiego non creato dalla legge.

Art. 35. Il Re fa le ordinanze (Διατάγματα) *necessarie per la esecuzione delle leggi; egli non può sospendere l'azione nè dispensare chicchessia dalla loro esecuzione.*

IMPERO GERMANICO — Costit. accen. — IV.

Art. 18. L'Imperatore nomina i funzionari dell'Impero e fa loro prestare giuramento di fedeltà all'Impero; esso li revoca, qualora occorra. — I funzionari di uno degli Stati della Confederazione, nominati funzionari dell'Impero conservano di fronte all'Impero gli stessi diritti che derivano per essi dalla loro situazione e dai loro servizi nello Stato che li ha im-

---

[1] Il diritto di dispensa nel Re era consacrato dall'art. 3 della legge reale del 1665, e si era esteso col tempo oltre misura. La Costituzione non lo ha abrogato, per non impedire al governo di servirsene onde supplire alle insufficienze ed alle lacune della legislazione. Ma esso perde ogni giorno terreno, in seguito ai progressi stessi della legislazione, perchè sopra molti punti gli antichi privilegi sono generalizzati e divengono il diritto comune. Per l'avvenire risulta dall'art. 27 che i regolamenti emanati dal Re in esecuzione della legge non potranno arrecare alcuna eccezione alle disposizioni legali se la legge non l'autorizza; ma gli esempi di una tale autorizzazione sono frequenti per la natura delle cose. — Ved. Dareste, *Les Constitutions modernes*, t. II.

Digitized by Google

piegati, a meno che una legge dell' Impero anteriore alla loro nomina al servizio dell' Impero non abbia diversamente ordinato.

Art. 19. Allorquando i membri della Confederazione mancano di adempiere ai doveri federali che loro impone la Costituzione, possono esservi costretti per mezzo di esecuzione (Execution). *Tale esecuzione è ordinata dal Consiglio federale e compita dall' Imperatore.*

INGHILTERRA.

L' esteso potere accordato in teoria al Re, trova riscontro nella pratica costituzionale coll' accordargli le stesse prerogative sancite in questo articolo dello Statuto italiano.

PORTOGALLO — Costit. accen. Cap. II.[1]

PRUSSIA — Costit. accen. Tit. III.[2]

RUMENIA — Costit. accen. Sez. II.

Art. 93. Il Sovrano nomina e revoca i suoi Ministri. — Egli sanziona e promulga leggi. — Egli può ricusare la sua sanzione. — Ha il diritto di amnistia in materia politica. — Ha il diritto di rimettere o ridurre le pene in materia criminale, eccetto ciò che è statuito relativamente ai ministri.[3] *— Non può sospendere il corso dei processi o dei giudizi, nè intervenire in alcuna maniera nell' amministrazione della giustizia. Egli nomina e conferma a tutte le funzioni pubbliche. — Non può creare nuovi uffici senza una legge speciale. — Fa i regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi, senza potere mai modificare o sospendere le leggi stesse, nè dispensare dalla loro esecuzione. — È il capo dell' armata. — Conferisce i gradi militari in conformità alla legge. — Conferisce la decorazione rumena conformandosi ad una legge speciale. — Ha il diritto di battere moneta secondo le prescrizioni di speciale legge. — Conclude con gli Stati stranieri i trattati di commercio, navigazione ed altri della medesima natura; ma perchè tali atti abbiano forza obbligatoria, essi debbon essere preventivamente sottoposti al potere legislativo e da questo approvati.*

SASSONIA — Costit. accen. Sez. II.[4]

SERBIA — Costit. accen.

Art. 6. Il Principe nomina a tutti gl' impieghi pubblici; è in su nome

---

[1] Ved. alla voce *Portogallo*, a pag. 179, l' art. 75.

[2] Ved. alla voce *Prussia*, a pag. 179, l' art. 47.

[3] Art. 103. — Il Sovrano non potrà rimettere o ridurre le pene applicate ai ministri dall'Alta Corte di Cassazione e di giustizia se non sulla domanda della Camera che li avrà messi in istato di accusa.

[4] Ved. *Legisl. comparata* dell' art. seguente, alla voce *Sassonia*.

Digitized by Google

e sotto l' alta sua sorveglianza, che tutte le amministrazioni esercitano la loro autorità.

. . . . . .

Art. 55. Nessuna legge può essere emanata, abrogata, modificata o interpretata senza il consenso della Skoupchtina nazionale. — Le ordinanze (naredbè) *relative all' esecuzione delle leggi e quelle che emanano dal potere di sorveglianza e dal potere amministrativo del Principe sono emanate dal potere esecutivo. — Allorchè la legge è pubblicata, deve essere specificato che è stata preventivamente consentita dalla Skoupchtina nazionale; le ordinanze per l' esecuzione delle leggi devono portare l' indicazione della legge in virtù della quale l' ordinanza è emanata.*

Art. 56. Nel solo caso in cui la sicurezza dello Stato fosse gravemente minacciata, sia all' esterno, sia all' interno, e qualora la Skoupchtina non fosse riunita, il Principe può, sopra proposta del Consiglio dei ministri, prendere le misure necessarie, quando pure il consenso della Skoupchtina dovesse essere richiesto; le misure prese in tal modo avranno forza di legge, ma alla riunione seguente della Skoupchtina la legge così emanata straordinariamente sarà sottoposta alla di lei approvazione. — Nonostante, nessuna imposta o contribuzione generale potrà in nessun caso essere stabilita o modificata senza l' approvazione della Skoupchtina.

Art. 57. Le leggi ed ordinanze promulgate dal Principe, conformemente alle prescrizioni dei due articoli precedenti, hanno forza obbligatoria per tutti i cittadini e per tutte le autorità del paese. La Skoupchtina sola può decidere se essa ha concorso nella misura costituzionale, alla confezione di una legge promulgata dall' autorità competente.

SPAGNA — Costit. accen. Tit. VI.

Art. 53. Egli (il Re) conferisce i gradi, avanzamenti e ricompense militari, conformemente alle leggi.

Art. 54. Appartiene al Re: 1° di emanare i decreti, regolamenti ed istruzioni necessarie per la esecuzione delle leggi; 2° di vegliare acciocchè la giustizia sia resa in modo rapido ed equo in tutto il regno; 3° di graziare i colpevoli conformandosi alle leggi; 4° di dichiarare la guerra e la pace coll' obbligo di fornire in seguito alle Cortes le relazioni diplomatiche e commerciali con le nazioni straniere; 5° Di dirigere le operazioni diplomatiche e commerciali con le nazioni estere; 6° di presiedere alla coniazione delle monete che portano la sua effigie ed il suo nome; 7° di ordinare l' impiego dei fondi destinati ad uno dei rami dell' amministrazione nei limiti delle previsioni del bilancio; 8° di nominare agl' impieghi civili, di conferire gli onori e distinzioni di ogni classe, conformandosi alle leggi; 9° di nominare e revocare liberamente i ministri.

Digitized by Google

STATI UNITI D'AMERICA — Costit. accen.[1]

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia — Legge accen.

Art. 4. Il Re governerà solo il regno nella maniera prescritta dalla presente Costituzione; egli dovrà tuttavia, nei casi stabiliti in appresso, prendere parere e consiglio da un Consiglio di Stato, al quale il Re chiamerà e nominerà uomini capaci, esperimentati, integri, di buona riputazione, Svedesi di nascita e che professino la pura dottrina evangelica.

. . . . . .

Art. 28. Appartiene al Re, in Consiglio di Stato, di nominare e di promuovere Svedesi di nascita a tutti gl' impieghi e funzioni nel regno superiori ed inferiori, che appartengono a quelli pei quali occorre un decreto regio; salve le presentazioni le quali dovranno essere preventivamente fatte da chi havvi diritto, come esse hanno avuto luogo fino a ora. Il Re potrà però, dopo aver preso il parere o sulla presentazione delle autorità competenti, nominare e promuovere stranieri di un merito distinto, che facciano professione della pura dottrina evangelica, alle funzioni di professori della università, ad eccezione delle cattedre di teologia, a quelle di professore, ad ogni altra, nelle istituzioni tutte consacrate alla scienza, alle arti, alle manifatture, od alle belle arti come pure a quelle di medicina. Ugualmente il Re potrà impiegare al servizio militare stranieri di una capacità superiore, ma non potranno essere comandanti delle fortezze. Nessuno può essere nominato alle funzioni ecclesiastiche nè ad alcun impiego che richieda l' obbligo di dare l' istruzione cristiana o d' insegnare la teologia, se non fa professione della pura dottrina evangelica. Tutti gli altri impieghi e funzioni, eccettuato quanto è stabilito all' articolo 4 riguardo ai membri del Consiglio di Stato, possono essere affidati ad aderenti delle altre confessioni cristiane oppure anche alla religione mosaica; tuttavia nessuno può, se non appartiene alla pura dottrina evangelica, partecipare in qualità di giudice o di titolare di una funzione pubblica alla deliberazione o alla decisione di affari relativi alla cura della religione, all' istruzione religiosa, o alle nomine nel seno della Chiesa svedese. Ciascun capo di dipartimento richiamerà e spedirà tutti gli affari relativi alle nomine, promozioni, congedi e dimissioni, per tutte le funzioni od impieghi del servizio che dipendono dal suo dicastero.

Norvegia — Costit. accen.

Art. 21. Il Re sceglie e nomina, sentito il suo Consiglio di Stato Norvegiano tutti i funzionari ed impiegati civili ecclesiastici e militari . . . .

[1] Ved. alla voce *Stati Uniti d'America*, a pag. 181, sezione II.

Digitized by Google

I Principi reali non possono rivestire funzioni civili; tuttavia, il Principe reale, o il suo figlio primogenito può essere nominato Vice-Re.

Art. 22. I ministri di Stato e gli altri membri del Consiglio di Stato, come pure i funzionari ed impiegati addetti ai loro uffici, gl'inviati diplomatici ed i consoli, i funzionari civili ed ecclesiastici dell'ordine superiore, i capi dei reggimenti ed altri corpi militari, il comandante di fortezze, ed i comandanti in capo delle navi da guerra possono, senza giudizio preventivo, essere revocati dal Re in seguito al parere del Consiglio di Stato. La questione di sapere se debbono essere accordate pensioni ai funzionari in tal modo destituiti, sarà risoluta dallo Sthorting nella sua più prossima sessione. Attendendo frattanto, essi godono due terzi del loro trattamento anteriore. Tutti gli altri funzionari ed impiegati possono essere solamente sospesi dal Re, e devono tosto essere tradotti davanti i tribunali, ma non possono essere revocati se non in seguito ad un giudizio nè dimessi contro loro volontà.

SVIZZERA — Costituzione. federale del 29 Maggio 1874. Cap. I.[1]

Nel richiamare l'attenzione del lettore all'esame dell'art. 102 della Costituzione federale Svizzera, avvertiamo che le nomine ivi accennate al n. 6, concernono la formazione dell'Assemblea e del Tribunale federale, i cui membri sono eletti dall'Assemblea federale.

---

[1] Ved. alla voce *Svizzera*, a pag. 185, n. 6.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Al re quale capo del potere esecutivo è serbata la nomina dei pubblici ufficiali, onde mantenere unità di concetto e di essenza nei varii organi dello Stato, la cui estensione essendo molto grande ha necessità di un energico e pronto potere governativo. Ma come la nomina, anche la revoca devesi intendere a lui attribuita, benchè lo Statuto in quest'articolo non l'accenni.[1] Sarebbe invero un assurdo il ritenere che l'agente superiore dovesse tollerare un funzionario incapace o che resistesse ai suoi ordini. Però, tanto la nomina quanto la revoca, non sono lasciati in pieno arbitrio del capo dello Stato, ma sono disciplinate da speciali regolamenti.

Nelle antiche democrazie dirette invece gli uffizi pubblici erano dati o dalla elezione o dalla sorte, riuscendo perciò o partigiani, o mancanti di un criterio positivo o razionale nella scelta.

Nelle moderne democrazie la nomina spetta al Capo dello Stato, con talune restrizioni però, come vedesi dalla *Legislazione comparata* del presente articolo.[2]

Riguardo al sistema da seguirsi nella nomina, si sono portati giudizi diversi, che servono maggiormente ad avvalorare l'importanza politica di questa speciale prerogativa regia. Senza entrare nell'apprezzamento dei singoli sistemi proposti, poichè ci porterebbero ad invadere altro campo, accenneremo a quello suggerito dalla scuola radicale che vorrebbe deferite le nomine al Parlamento. Ma ognuno comprende quanto facilmente le passioni dei partiti, gl'intrighi, e gl'interessi materiali comprometterebbero la serietà delle elezioni, togliendo ad esse quel carattere d'indipendenza, e di giustizia che

[1] Lo Statuto solamente accenna alla revoca dei ministri. Art. 65.

[2] Ved. P. Rossi. *Droit constitutionnel*, t. IV. — Montesquieu *Esprit des Lois*, II. — Blackstone, l. IV, VII.

Digitized by Google

debbono avere onde riescire di utile funzionamento nella organizzazione politica. È pure da biasimare altamente l'eredità delle cariche, che eccezionalmente esiste in qualche Stato monarchico venendo esse sovente attribuite ai meno meritevoli. Perciò abbiamo nuovi motivi per approvare il sistema seguito negli Stati monarchici costituzionali, quale appunto vige in Italia.

Seguitando l'esame di questo articolo, troviamo che il *Re fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi.*

Sembrerà quasi contradittorio come la potestà di fare decreti e regolamenti non si trovi concessa al potere stesso che emana la legge, la quale a quelli si trova collegata, ma però si riconoscerà logica e necessaria tale disposizione quando si rifletta che i decreti e i regolamenti di esecuzione non sono che lo sviluppo naturale e necessario della legge, la quale formola i principii, ma non discende a regolare le particolarità[1] le quali dipendono da misure diverse da prendere e da una moltitudine di casi imprevisti; da ciò la necessità di provvedimenti vari, diversi, e, occorrendo da potersi mutare senza dovere sempre ricorrere al potere legislativo: questo è il compito dei decreti e regolamenti.[2]

Noi crediamo tale disposizione assai provvida: perciò non esitiamo ad accogliere il parere emanato dal Consiglio di Stato di Francia il 1° Agosto 1807, che chiarisce e commenta il concetto delle ordinanze e regolamenti con ottime regole e sempre da potersi applicare. « La legge (dice il citato parere) non è altro che una regola comune pei cittadini: essa stabilisce dei principii generali sui quali riposa la guarentigia dei loro diritti civili e politici. Il punto di sapere se la regola è stata violata nell'applicazione al diritto di un privato è una semplice questione di fatto. Si tratta allora di eseguire la regola e non di crearne una nuova. L'interesse della società è che il principio non sia cambiato se non dall'autorità medesima che lo ha stabilito. L'interesse sociale non è ferito dall'azione, e nem-

[1] Cormenin, *Questions de droit administratif.*

[2] Scolari, *Diritto amministrativo.* — Laférriere, *Cours du droit public et administratif.* — Foucard, *Eléments de droit public et administratif.*

Digitized by Google

meno dall'ingiustizia nella decisione di un fatto particolare: è un pregiudizio individuale. Le leggi più savie e più chiare non potranno impedire mai che avvengano ingiustizie ed errori nella loro applicazione.

» Si è sempre considerato come una guarentigia politica che la stessa autorità che fa la legge non sia incaricata di eseguirla. È d'altra parte, impossibile che la legge intervenga con sicurezza e con dignità; con sicurezza perchè la questione di fatto dipende per lo più da cognizioni locali, e perchè il corpo legislativo non è punto organizzato per chiarire e per giudicare delle questioni di fatto. La sua dignità ne sarebbe ferita se si dovesse ridurre a fare le applicazioni delle sue leggi, trasformando il legislatore in giudice ed esecutore.... »

Mentre però apprezziamo il valore e la giustizia di queste osservazioni e del principio sancito dallo Statuto, riconosciamo altresì il pericolo cui si può incorrere qualora col decreto e regolamento si venga a modificare le leggi, a snaturarne lo spirito e mutarne le condizioni di esecuzione; ma se ne avvertiamo il pericolo non si può certamente distruggere il principio senza portare un grave rivolgimento nell'ordinamento costituzionale. Però nel più ampio svolgimento della vita politica ed amministrativa della Nazione le leggi essendo informate al concetto di una maggiore libertà ed autonomia dei corpi locali, si è creduto di togliere al Capo del potere esecutivo alcune attribuzioni di prerogativa regia. Così, ad esempio, l'approvazione dei regolamenti di polizia locale riservata fra le prerogative reali, andò a passare in virtù di essa legge negli uffici delle respettive Deputazioni provinciali.

Ora volendo precisare il significato della parola decreto, vediamo essergliene attribuiti diversi a seconda delle varie circostanze in cui l'atto si esplica. La parola decreto viene dal latino *decretum*, decisione. Presso i Romani questa parola si applicava agli atti del Senato relativi agli affari generali della Repubblica ed alle costituzioni per le quali gli imperatori statuivano sulle contestazioni che loro erano sottoposte. In Francia questo nome è stato dato agli atti delle assem-

Digitized by Google

blee legislative fino alla Convenzione inclusivamente. In seguito fu sostituita da quella di leggi: si continuò però sotto l'impero a chiamare decreti gli atti emanati dall'Imperatore; sia per l'esecuzione delle leggi (ciò che ha luogo ancora, ed allora decreto è sinonimo di *ordinanza*) sia per tener luogo di legge. Dal 2 dicembre 1851 fino a quando fu messa in vigore la Costituzione del 1852 gli atti legislativi del capo dello Stato, ripresero il nome di *decreti*.

Quindi volendo riassumere in definizioni concrete il significato giuridico-politico della parola decreto, possiamo dire essere decreti:

1. L'atto che il potere esecutivo, quando è, in virtù dei pieni poteri, investito dal potere legislativo, emana su materie spettanti a codesto potere;

2. L'atto che il potere esecutivo promulga su materie spettanti ugualmente al potere legislativo, ma sotto riserva della futura approvazione di questo;

3. L'atto del potere esecutivo con cui promulga le leggi votate dal Parlamento;

4. L'atto del potere esecutivo con cui si approva un regolamento in esecuzione di una legge;

5. L'atto del potere esecutivo con cui si provvede ad atti di amministrazione propriamente detta; come nomine di pubblici ufficiali, ec.

6. L'atto del prefetto con cui provvede ad alcune fra le attribuzioni che gli sono conferite dalle leggi amministrative del Regno.

La divisione più ammissibile e comunemente accettata è quella che li classifica in decreti generali e decreti speciali.[1]

Decreti generali sono quelli che emanano da una delegazione espressa o tacita del potere legislativo, e formano una specie di legislazione secondaria, e che, come la legge, statuiscono per l'avvenire mediante una serie di disposizioni, le quali abbracciano una certa generalità, divengono esecutorie colla pubblicità, e sono applicabili ora dall'autorità giudiziaria ora dall'autorità amministrativa.

---

[1] Scolari, *Diritto amministrativo*.

Digitized by Google

Decreti speciali sono mezzi d'azione del potere esecutivo, con cui statuisce sulle differenti materie che sono nelle sue attribuzioni.

È stata lungamente agitata la questione se fra decreti e regolamenti esista una reale differenza. Ma come osserva bene lo Scolari, [1] codesta questione non ha, nella pratica, valore alcuno. La natura di un atto del potere esecutivo si desume dallo scopo dell'atto stesso: e, dall'esame delle varie categorie di decreti che abbiamo fatto, è facile vedere quanto sia difficile stabilire una distinzione varia fra decreto e regolamento; solo si può dire che se ogni regolamento è un decreto, non ogni decreto è un regolamento. Ma anche con ciò non si è proceduto molto innanzi nella via della distinzione teorica che si vorrebbe tracciare.

Quali poi siano i limiti delle facoltà spettanti al potere esecutivo nello emanare i decreti e regolamenti è facile giudicare dal semplice esame dell'indole sua e delle sue attribuzioni.

Anzitutto nè i decreti, nè i regolamenti non possono statuire sulle cose riservate al potere legislativo o all'autorità giudiziaria. Così non potrebbero cambiare l'indole delle successioni, stabilire una legislazione penale, estendere o restringere il godimento e lo esercizio dei diritti civili o politici, modificare le regole relative alle convenzioni, alla trasmissione della proprietà, introdurre delle imposte, ecc. [2]

Vi sono però dei casi nei quali i decreti statuiscono sulle materie che eccedono le facoltà del potere esecutivo; ma quando ciò avviene soltanto in forza di una espressa delegazione del potere legislativo, tal eccesso è perfettamente normale. Questa delegazione è necessaria perchè in pratica conviene tenere separati i principii che sono costanti dal modo della loro applicazione, la cui bontà dipende da tante e tante mutevoli circostanze di tempo, di luogo e di persone. Perciò essendo chi fa la legge costretto ad elevarsi ad un ordine superiore di considerazioni e a dare alle sue disposizioni una

---

[1] *Op. cit.*

[2] Ved. Saredo, *Op. cit.* — Scolari, *Op. cit.* — Laférriere, *Op. cit.* — Foucard, *Op. cit.* — Dalloz, *Regolamento.*

Digitized by Google

forma generale, si sente meno adatto a comprendere e a comporne insieme le cose particolari materiali e a prenderne quei provvedimenti vari e minuti che assicurano l'effetto degli ordini legislativi.[1] Quando ha luogo codesta delegazione, gli atti del potere esecutivo hanno forza validamente obbligatoria come le leggi.

Talora i decreti provvedono ad interessi individuali; e toccano pure diritti privati, sui quali il potere esecutivo ha facoltà di esercitare una tutela amministrativa, come viene pure sancito dallo Statuto all'art. 29, che cioè, quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederli in tutto o in parte e di ciò ne è oggetto la legge del 25 Giugno 1865; attengono pure a tale ordine di decreti quelli che concernono la concessione di miniere (legge 20 Novembre 1859) che autorizzano a costruire opifici sui corsi d'acqua navigabili o no (legge 20 Marzo 1865) o che concedono derivazioni d'acqua. Riguardo poi alla validità di tali decreti occorre notare che qualunque sia il ministero da cui emanano, occorre, per la validità loro, una condizione speciale, bisogna, cioè, che siano presentati alla Corte dei Conti, perchè vi si apponga il *visto* e quindi vi siano registrati. Così dispone la legge 14 Agosto 1862 sulla Corte dei Conti, art. 13. Ove la Corte riconosca contrari alle leggi e ai regolamenti alcuni degli atti e decreti che le vengono presentati, ricusa il suo *visto* con deliberazione motivata. La deliberazione è trasmessa dal Presidente della Corte al ministro cui spetta, e quando questo persiste, è presa in esame dal Consiglio dei ministri. Se essa poi decide che il decreto debba avere corso, la Corte torna a deliberare, e benchè la deliberazione presa tenga fermo il primo giudizio, procede però alla registrazione, ma condizionata, ossia pone il *visto con riserva*. Si noti però che la responsabilità dei ministri non scema mai, benchè siasi proceduto alla registrazione per parte della Corte.

Riguardo alla pratica applicabilità di detti decreti e regolamenti diremo, come si è già osservato, che il potere esecutivo non può invadere il campo riservato al potere legislativo ed al potere giudizia-

---

[1] Ved. Saredo, *Op. cit.* — Scolari, *Op. cit.*

Digitized by Google

rio e ove violi questo suo dovere, gli atti che ne emanano sono colpiti di nullità, e quindi, non v'è bisogno di avvertirlo, i cittadini non sono tenuti di obbedirvi.

In ordine a ciò vengono comunemente formulate queste due massime:

1. Che i regolamenti anco approvati con decreto reale, non hanno forza obbligatoria in quanto si allontanano dalla retta interpretazione della legge.

2. Che appartiene alla competenza del potere giudiziario il conoscere se un atto emanato dal potere esecutivo e di cui si chiede e si contende l'applicazione, abbia o no virtù ed efficacia di legge.

Nel caso che il potere esecutivo, in virtù di delegazione fattagli dal potere legislativo, emanasse un regolamento, che la Camera dei Deputati dichiarasse incostituzionale, può o meglio deve l'autorità giudiziaria opporsi alle sue applicazioni? Non crediamo giusta la opposizione, perchè il potere legislativo essendo composto dal Re e dalle due Camere nessun atto che emani da uno solo dei tre membri può avere efficacia giuridica essendo invece necessario l'accordo loro per creare la legge, che sola può togliere ogni validità all'antecedente. Spetterà solamente al potere giudiziario riconoscere se con quel regolamento o decreto siasi o no ecceduto il mandato conferito dal potere legislativo al potere esecutivo. In una parola quando si chiede ad un tribunale l'applicazione di un regolamento o di un decreto, esso ha non solo il diritto, ma il dovere di ricercare se quell'atto è stato emanato conformemente alla legge.[1]

Si potrà con un decreto o regolamento abrogare, modificare o sospendere una legge? La negativa non può essere dubbia, essa è formalmente pronunciata dallo Statuto, il quale dichiara che il Re fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, *senza sospenderne l'osservanza o dispensarne.* Due sole eccezioni si fanno a questa regola.

La prima è quando la legge stessa ne conferisca la facoltà al po-

---

[1] Ved. Saredo, *Op. cit.*

Digitized by Google

tere esecutivo: ne abbiamo un esempio nel Codice penale militare per l'esercito, il quale dispone: 1° che le leggi relative allo stato di guerra si osservano nel tempo, nelle periferie stabilite dal decreto reale che dichiara lo stato di guerra (art. 224) 2° che l'applicazione delle stesse leggi può essere con semplice decreto reale, estesa ad una riunione di truppe, accampate, accantonate o distaccate per formare un campo (art. 245): 3° che un decreto reale può sospendere l'applicazione di queste leggi durante un armistizio (art. 219). Analoghe disposizioni contiene il Codice militare marittimo (art. 272, 273 e 274).

La seconda eccezione è quando si tratta di disposizioni effettivamente regolamentari o d'indole transitoria contenute in una legge, per le quali sia implicitamente attribuita al potere esecutivo la facoltà di abrogazione o di modificazione. Ma nel dubbio, deve additarsi sempre la soluzione contraria alla facoltà del potere esecutivo, tanto nell'uno come nell'altro caso.

In proposito all'enunciata domanda, se cioè si possa con semplice decreto modificare, abrogare o sospendere una legge, sorge la questione se si possa con semplice decreto reale sopprimere o creare un dicastero dell'amministrazione centrale.

Non sono mancati fatti in Italia che possano avvalorare una risposta affermativa.

Il regio decreto del 22 Agosto 1850 col quale s'istituiva il Ministero di agricoltura, industria e commercio, quello del 26 Febbraio 1852, che lo aboliva, e quelli del 26 Decembre 1877 coi quali si aboliva il detto Ministero, istituito di nuovo nel 1860, e si creava quello del Tesoro, confermavano la teoria praticata in Francia e professata da Pellegrino Rossi,[1] che per solo decreto reale si potessero sopprimere e creare ministeri. Benchè il nostro ordinamento costituzionale abbia origine da soli decreti regi, è però da tenersi in conto nella soluzione di simile quesito che nello svolgimento della vita politica, l'opera del Parlamento si è andata gradatamente modificando nel senso di allargare la sua attività e di limitare quella del potere ese-

[1] *Cours de Droit Constitutionnel.*

Digitized by Google

cutivo, per quanto riguarda particolarmente l'ordinamento dei vari servizi dello Stato. È però un fatto, che in nessuna disposizione dello Statuto viene attribuita al potere esecutivo alcuna facoltà organica. Il potere esecutivo nomina a tutte le cariche dello Stato, ma non è detto che egli istituisca tutte le cariche dello Stato, e tanto meno ne determini il numero. E l'ordinamento dei Ministeri è d'indole eminentemente legislativa, poichè, come ebbe a dire Stein,[1] l'organamento di essi è l'ordinamento stesso dello Stato.

Altro argomento per ritenere che il potere esecutivo non ha facoltà di istituire o sopprimere Ministeri, l'abbiamo nel fatto che per legge sono delegate ai singoli dicasteri determinate attribuzioni stabilite già per legge. Ora venendo alla istituzione o soppressione di alcuni Ministeri, si riunirebbero o ripartirebbero in altro organo amministrativo le attribuzioni che già appartenevano ad un organo differente. Perciò si andrebbe contro alle leggi, e si violerebbe l'articolo stesso che commentiamo.[2]

La pratica costituzionale dei vari paesi non è uguale. In Francia, come sopra abbiamo accennato, si è costantemente osservata la regola presso i governi dispotici ed accentratori, di permettere al potere esecutivo la creazione degli organi di governo indipendentemente dalla legge. Così si è fatto sotto il Consolato, le due Monarchie borboniche, i due Imperi, e tale regola è seguita dall'attuale Repubblica.

Pure il Belgio ha sanzionata la pratica francese, ed anche recentemente con deliberazioni di Ministero liberale.[3]

All'opposto, negli Stati Uniti e nella Svizzera, solamente per legge si procede all'istituzione ed alle determinazioni degli uffici

---

[1] *Diese Organisation der Ministerien die Organisation des Staates selbstbedeutend.* — Handbuch der Verwaltungslehre.

[2] Palma Luigi, *La soppressione e l'istituzione dei Ministeri nel Governo costituzionale italiano,* nell'*Annuario delle Scienze Giuridiche, Sociali e Politiche,* diretto da Carlo F. Ferraris. Anno I. — Palma L., *Corso di Diritto costituzionale,* II. — Saredo, *Op. cit.* — Cardon R. *Del Gov. nella Mon. Costit.*

[3] Con semplice decreto regio fu istituito ai 19 giugno 1878 il Ministero d'istruzione pubblica, staccandone i servigi relativi dal Ministero dell'interno.

Digitized by Google

degli organi del potere. Così pure negli Stati della Germania ed in Inghilterra.

Per l'Italia, nei primordi della vita costituzionale, si è stati fedeli alla tradizione francese avvalorata dalla dottrina del Rossi. Però nel 1860 quando Cavour intendeva ristabilire il soppresso Ministero di agricoltura, interrogò prima il potere legislativo sotto forma di concessione di fondi, di facoltà di trasposizione, di attribuzioni di personale e di stanziamenti dai bilanci di altri Ministeri; e quando il Parlamento ebbe ciò approvato, si procedè all'istituzione.

Inoltre abbiamo altro fatto in appoggio delle facoltà attribuite al Parlamento per la istituzione dei vari organi del potere esecutivo. Nel 1866 volendosi per riordinare i pubblici servigi, profittare dei poteri straordinari conferiti al Re per la guerra, si reputò necessaria all'uopo la legge dei poteri straordinari del 28 giugno, nella quale veniva sancito che il Governo aveva facoltà « di provvedere con decreti reali a riforme nell'ordinamento interno del Ministero, degli uffizi immediatamente dipendenti e degli ufficiali che li compongono, *salvo l'approvazione del Parlamento* » (Art. 2).

È evidente, che il Governo non credeva di avere il diritto di procedere da sè a ordinare la sua azione, e il Parlamento stesso, dandogli per delegazione questa straordinaria facoltà, si riservava la finale approvazione.

Ma questa teoria parve per un poco respinta colla votazione della Legge Bargoni sul riordinamento dell'amministrazione comunale e provinciale, per la quale « il numero dei ministri e le loro attribuzioni attuali non potranno essere mutate se non per legge » (Art. 11). Ma tale articolo rimase soppresso nella discussione. Però nella tornata delli 7 Giugno 1878, il Cairoli sostenendo che i famosi decreti del 26 Dicembre 1877 erano incostituzionali, la Camera risolveva definitivamente la questione col seguente ordine del giorno: « La Camera prende atto delle dichiarazioni del Ministero approvandole, e, affermando i diritti del Parlamento, passa alla discussione degli articoli. »

Ora venendo all'esame speciale dell'ultimo inciso dell'articolo che commentiamo, ossia che *il re non ha facoltà di sospendere o di-*

Digitized by Google

spensare dall' osservanza delle leggi, osserviamo che sembrerà questa una disposizione superflua, poichè apparirebbe infatti contrario al regime costituzionale che il re potesse di suo pieno arbitrio sospendere o dispensare dall' osservanza delle leggi. Però l' inciso accennato ha una ragione storica di non lieve importanza; occorre notare che la disposizione attuale dell' articolo è tolta dalla Carta francese del 1814 nella quale era detto: il Re fa i *regolamenti ed ordinanze necessarie per la esecuzione delle leggi e per la sicurezza dello Stato.* Questa espressione fornì ragione ai ministri di Carlo X di suggerirgli le famose ordinanze di Luglio 1830 colle quali si venivano a violare le libertà costituzionali della Francia, attribuendo al Re un potere superiore alla legge stessa. E per vero in quelle parole, eravi così grande larghezza d'interpretazione da esigere nel Re e nei ministri stessi tale ossequio alla legge, tale indipendenza e rettitudine di sentimenti, tale disinteresse ed abbandono di ogni mira ambiziosa da renderli superiori anche ad ogni leggiero sospetto di apparente assolutismo e partigianeria. Pur troppo l' occasione non mancò al Re ed ai ministri suoi per fare conoscere col fatto quanto fosse pericolosa la citata espressione. Cedendo alle mire reazionarie dei suoi ministri, Carlo X non si peritò di approvare le odiose ordinanze del 25 Luglio 1830, colle quali veniva sospesa la libertà della stampa periodica, si aboliva la legge elettorale, e si ponevano altre restrizioni alle libertà politiche, riconosciute dalla Carta stessa. Egli poi credette non mancare alla parola della Costituzione appoggiandosi alla frase che abbiamo sopra accennata: « il re fa i regolamenti ed ordinanze necessarie per la esecuzione delle leggi e per la sicurezza dello Stato. » Quest' ultime parole, secondo l'interpretazione data dai pubblicisti comprendevano la facoltà di prendere per via di semplici ordinanze e senza attendere la convocazione delle Camere tutte le misure d' urgenza, e necessarie per la sicurezza dello Stato, investendo in tal modo il Re di una vera e propria dittatura. Ognuno conosce dalla storia quale fu la conseguenza di questa dannosa interpretazione. Caduto Carlo X, nella nuova Costituzione del 1830 furono tolte quelle parole, surrogandole dalle seguenti: *senza potere mai nè sospendere le leggi, nè dispensare dalla loro ese-*

Digitized by Google

cuzione. Questa frase fu accolta pure dallo Statuto nostro ed in tutte le Costituzioni posteriori al 1830, come ne abbiamo prova osservando la rubrica: *Legislazione comparata* di questo articolo.

Quanto abbiamo fino ad ora espresso si può riassumere nelle parole seguenti: che al Capo dello Stato non è concessa facoltà di statuire sopra alcuna materia per mezzo di semplici decreti, la quale non sia stata oggetto di leggi.

Questo principio, subisce alcune eccezioni; le une in diritto civile, le altre in diritto penale. In diritto civile è espressamente sancito all'art. 68 del Codice civile, ove è detto che « il Re quando concorrono gravi motivi può dispensare dagl'impedimenti indicati nei numeri 2 e 3 dell'art. 59, che vietano il matrimonio tra gli affini del medesimo grado, e tra lo zio e la nipote, e tra la zia e il nipote. Può anche dispensare dall'impedimento di età e ammettere al matrimonio l'uomo che ha compiuto gli anni 14 e la donna che ha compiuto gli anni 12. Le disposizioni poi dell'art. 55 e dei num. 2 e 3 dell'art. 59 ed articolo 67, non sono applicabili al Re e alla famiglia reale.

In diritto penale il Re secondo lo Statuto all'art. 8 e pel Cod. di proc. pen., art. 826, può:

1. Far grazia e commutare la pena;

2. Concedere amnistie, con decreto emanato sopra proposta del Ministro di grazia e giustizia, udito il Consiglio dei ministri; l'amnistia abolisce l'azione penale ed estingue le pene inflitte pei reati determinati nel decreto reale (Cod. di proc. pen., art. 830 e seg.);

3. Concedere indulti, che non aboliscono l'azione penale, ma estinguono od attenuano le pene inflitte con sentenza passata in giudicato (Cod. di proc. pen., art. 831).

Non al Re solo è concessa la facoltà di emanare leggi e decreti per l'esecuzione delle leggi. L'autorità municipale può ancora pubblicare regolamenti che riguardino l'igiene, l'edilizia e la polizia locale. L'art. 103 dell'attuale legge provinciale e comunale accorda tale facoltà ai Sindaci, ma però riserba al ministero, udito il Consiglio di Stato, di annullare in tutto od in parte detti regolamenti in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Digitized by Google

Malgrado le restrizioni accennate per la libera azione del potere regio, dobbiamo però riconoscere accettabile la regola fondamentale della giurisprudenza costituzionale, secondo la quale al Re sono accordati tutti i poteri *necessari* al buon governo dello Stato, e li può esercitare come crede meglio, a meno che la legge costituzionale non vi ponga condizioni espresse: ne segue che il Re si deve intendere investito di tutti i poteri onde provvedere nei frangenti secondo la necessità. La formola adunque romana: *videat ne quid respublica detrimenti capiat*, colla quale si compartiva il diritto di creare il dittatore è di sua natura inchiuso nella costituzione della monarchia. Questo concetto espresso già dal Romagnosi,[1] non può ripugnare alla composizione e al temperamento dei poteri stabiliti, perocchè questa dittatura non si estende a toccare per nulla gli ordini dello Stato, nè a cangiare il sistema dell' amministrazione, ma unicamente a provvedere a ogni modo all'*urgenza particolare* secondo la necessità. Ogni magistratura pertanto sta al suo posto, ed accudisce ai suoi affari, come se non esistesse dittatura. Gli amministratori solamente e gli amministrati sono tenuti ad obbedire ad ordini *particolari* della dittatura, quando loro fossero diretti. La dittatura quindi non devesi riguardare come un' alterazione dello Stato, ma come una forza aggiunta. Essa quindi considerar si deve come un' attribuzione speciale, forte e spedita, contro la quale opporre non si possono i metodi stabiliti per le circostanze abituali della vita sociale. Non gli ordini fondamentali della vita ma i *metodi ordinari*, del tempo tranquillo vengono trasandati talvolta per dar luogo ai metodi straordinarii del tempo agitato. Cessata l'agitazione si ripigliano i metodi, e le abitudini della ordinata vita civile, come cessata la malattia si ripiglia il regime della sanità. Ecco in che consistette di fatto nei bei tempi di Roma, e in che consister deve di diritto la dittatura anche sotto la monarchia in qualunque mano venga collocata. Ora si domanda il Romagnosi, se convenga lasciare questo potere, almeno in certe emergenze, in mano del monarca o se convenga altri-

[1] *La Scienza delle Costituzioni.*

Digitized by Google

menti provvedere. Ma siccome, è pur vero, la storia c' istruisce che i re ed i ministri si resero colpevoli per eccessi di potere o per difetti di previdenza e di energia, il Romagnosi vorrebbe che la dittatura non fosse affidata nè al Re nè al gabinetto, ma collocata in un corpo il quale possa sempre provvedere pienamente all' urgenza, senza minacciare la libertà. Esso, dice il citato scrittore, deve poter sorgere, agire e cessare a misura della necessità, nè lasciare altra traccia o memoria di sè che la rimembranza di avere salvato lo Stato.

Noi approviamo l' idea di non lasciare alla sola facoltà del Re e del gabinetto il decidere esclusivamente da ogni altro potere i gravi interessi dello Stato in momenti di maggiori pericoli, ma non possiamo accettare il concetto di affidare tale potestà ad un comitato che si dovrebbe rendere superiore al Re stesso, senza offrirci la certezza di evitare i mali che si vorrebbero eliminare, mantenendo nel Re e nei ministri le facoltà di cui sono investiti dallo Statuto. La vita costituzionale si svolge, progredisce e si perfeziona non già solamente in virtù della lettera dello Statuto, ma bensì particolarmente per quel senso intimo di reciproca fiducia che deve esistere fra governanti e governati, manifestandosi appunto nei momenti di gravi sconvolgimenti, e che sovente è la causa dei maggiori progressi nella vita politica delle nazioni. La storia ci attesta che la fiducia dei popoli raramente fu tradita nei supremi momenti di salute per lo Stato, quando essi si affidarono ai voleri di un capo che arditamente ne assunse le sorti. Non vogliamo però disconoscere per questo che l' uomo, tendendo ad abusare delle facoltà concessegli, non sia opportuno di premunirsi da tali prevaricazioni con tutti quei mezzi che possono conciliare l' interesse nazionale senza ledere il decoro, la dignità regia. Perciò si circondi pure il Re ed il gabinetto di consiglieri che con loro assumano la responsabilità del momento, ma senza sovrapporsi alla autorità del Re e dei ministri. E questi consiglieri, che dovrebbero anche avere voto deliberativo in unione ai ministri, potrebbero essere i presidenti dei supremi corpi politici ed amministrativi, ossia il Presidente del Senato, il Presidente della Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio di Stato, e quello della Corte dei Conti. Con ciò

Digitized by Google

si diminuirebbe la responsabilità dei ministri, sarebbe rispettata la prerogativa regia e si offrirebbero le maggiori garanzie pei diritti dei cittadini in momenti di grave perturbamento e pericolo. L'idea del Romagnosi invece ci porterebbe a una dittatura fuori dei poteri legali costituiti, senza che realmente ci offra una fiducia rassicurante di niun abuso nell'esercizio delle facoltà concesse a tale nuovo potere. Infine avvertiamo che la politica vive di compromessi reciproci fra i governanti ed i governati; qualora fosse tolta questa condizione necessaria a qualunque ordinamento politico, la vita costituzionale cadrebbe in un profondo marasmo, da mettere in pericolo il perfezionamento continuo della società stessa.

Digitized by Google

GIURISPRUDENZA.

Decreti. — Il decreto reale del 28 Gennaio 1866, col quale fu corretto l'errore incorso nella compilazione del § 2 dell'art. 353 del Codice di Procedura penale non è incostituzionale. — Cass. Firenze, 10 Ottobre 1877.

Dove la lettera chiarissima di un decreto del potere esecutivo non vi resista, deve presumersi che sia disposto conformemente e dentro i limiti della legge. — Corte di Cassazione di Firenze, Giugno 1874.

L'efficacia giuridica di un decreto è indipendente dalla registrazione di esso per parte della Corte dei Conti, la quale ha per oggetto di stabilire soltanto la legalità e la regolarità.

In qualunque tempo abbia luogo la registrazione del decreto, l'efficacia di esso risale alla data in cui venne firmato ed emanato dall'autorità competente. — Parere del Consiglio di Stato, 20 Aprile 1873.

I decreti del Re debbono essere eseguiti finchè non è dichiarata la loro incostituzionalità. Il potere amministrativo è riservato al monarca. La sentenza emessa dai magistrati incompetenti e da un corpo giudicante composto fuori della legge dell'ordinamento giudiziario passano in cosa giudicata, ove la nullità non sia dichiarata per la via di appello o della Cassazione. — Tribunale Civile di Nicosia, 20 Marzo 1871.

I regi decreti del pari che gli atti del Governo sono esecutivi dopo la inserzione della raccolta negli atti stessi, e dopo l'avviso datone nel giornale ufficiale del Regno. — Corte di Cassazione di Palermo, 20 Novembre 1864.

I regi decreti non possono aver derogato alla legge. — Corte di Cassazione di Torino, 19 Giugno 1857.

La sentenza che rigettò la domanda tendente ad ottenere dichiarato non obbligatorio un regio decreto, fu giudicato incompetentemente come se l'avesse accolta. — Genova, 23 Aprile 1855.

Interpretazione della legge. — Nella interpretazione delle difficoltà che presenta la redazione di una legge devono tenersi quali norme direttive le discussioni cui essa ha dato luogo in Parlamento, come

Digitized by Google

quelli che appartengono alla teoria intrinseca della legge stessa. — Corte d'Appello di Milano, 6 Dicembre 1871.

Per i principii regolatori del regime rappresentativo, l'interpretazione di una legge, resultante dal regolamento relativo, vale soltanto come dottrinale. — Corte d'Appello di Napoli, 3 Novembre 1865.

Le discussioni parlamentari e il modo seguíto nella formazione dei bilanci (quando si tratta di disposizioni legislative riguardanti opere) sono elementi di criteri aventi un valore speciale per l'interpretazione della legge dell'ordine amministrativo ispirato da ragioni di convenienza e di economia non assoluta come la giustizia, ma contingente o mutabile. — Parere del Consiglio di Stato, 20 Dicembre 1865.

Regolamenti. — I regolamenti, le istruzioni, le note ministeriali valgono solo quando sono conformi alla legge per la cui esecuzione emanarono non quando sono contrari. — Corte di Cassazione di Torino, 1 Febbraio 1867.

I regolamenti per la esecuzione delle leggi ove non siano conformi a queste, non hanno legale efficacia. — Corte di Cassazione di Torino, 5 Giugno 1867.

I regolamenti emanati per delegazione del potere legislativo sono necessariamente subordinati alle leggi generali che emanano da esso e quindi l'inosservanza di una disposizione contenuta in un regolamento, non può importare in un caso previsto dalla legge penale, una nullità che la legge stessa condanna. — Corte di Cassazione di Milano, 21 Marzo 1862.

Il potere esecutivo quando un regolamento non corrisponda allo scopo, può sempre modificarlo o sostituirgliene un altro. — Corte di Cassazione di Torino, 17 Aprile 1874.

Digitized by Google

ATTI PARLAMENTARI.

Camera dei Deputati.

La ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio fornì occasione a discussione importantissima pel nostro diritto statutario; è perciò che ne riportiamo i punti principali.

Relazione della Commissione generale del Bilancio sul progetto di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nella tornata del 16 Maggio 1878, relativo alla ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Onorevoli colleghi! — Incalzati dal termine angusto che ci venne concesso e dal desiderio, in noi vivissimo, di vedere avviata prontamente al porto una questione che ha minacciato di dividere amici vecchi e provati nella fede di costanti e comuni idee, ci accingiamo all'esame del progetto di legge per la ricostituzione del Ministero di agricoltura industria e commercio, che a voi piacque di deferire alla vostra Giunta generale del bilancio, nel modo il più breve e modesto possibile.

Non è già che il soggetto non si presti ad un largo svolgimento di considerazioni d'ordine elevato, e di deduzioni lumeggiate dai principii delle economiche discipline; ma per far ciò, si richiederebbe quel tempo che non ci è accordato.

È nostro intendimento adunque di arrestarci nel campo dei fatti, e mietere tutto ciò da cui si possono attingere argomenti per risolvere coscienziosamente le intricate questioni che a questo progetto di legge si connettono. E così facciamo, imperocchè la grandissima maggioranza della vostra Giunta ci faceva obbligo di riferire e sottoporre al vostro alto giudizio gli argomenti che la indussero a pronunziarsi contro il parere della minoranza.

Ricorderete, onorevoli colleghi, come l'apparizione dei decreti del 26 Dicembre 1877, coi quali si sopprimeva il Ministero di cui oggi vi si propone la ricostituzione, e s'istituiva il Ministero del tesoro, suscitasse

Digitized by Google

discussioni ed apprezzamenti di varia natura, e non sempre calmi e meditati, quali si convengono a chi è chiamato a pronunziarsi sopra una difficile questione.

D'allora in poi non fu possibile trattare di cose attinenti ai decreti medesimi, e dentro e fuori del Parlamento, senza che la questione della legalità di quegli atti s'imponesse alla mente di chi era chiamato a ragionare della materia intimamente ai decreti connessa.

E quantunque, in simili casi, si fosse dagli scrittori o dagli oratori esternata l'intenzione di sorvolare alla disputa cui abbiamo accennato, pure una forza maggiore ed irresistibile ve li inchiodò, con maggiore o minore copia di argomenti, malgrado il deliberato proposito, e qualche volta anche in onta al divieto ricevutone.

Ciò è naturale. Come è egli mai possibile di discorrere della ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio, senza che la mente sia richiamata alle cause della soppressione, ed al mezzo adoperato per attuarla?

Tutte queste ragioni valutando, ed altre ancora che si omettono per brevità, la vostra Commissione fu condotta a credere cosa opportuna di esaminare anch'essa questo argomento, onde non presentarsi spreparata davanti a voi.

Stimando che, malgrado le migliori intenzioni, non sarebbe stato possibile di evitare una discussione sulla legalità e la costituzionalità dei decreti del 26 Dicembre, la maggioranza ha opinato convenisse farvi conoscere il risultamento dei propri studi, ed affrontare la discussione alla Camera dopo di aver raggiunto la certezza di possedere, in proposito, una idea collettiva, la quale esprimesse se non il pensiero di tutta la Giunta, certo quello della sua grande maggioranza.

E poichè parve a lei essere cosa difficilissima nel caso in ispecie di riferire separatamente le proprie idee intorno al Ministero di agricoltura e commercio, che desidera ripristinato sopra basi più omogenee, e sulla conservazione del Ministero del tesoro, che vuole rimanga quale è, fino a quando il Governo non abbia potuto farsi un'idea adeguata della sua importanza, ha incaricato chi ha l'onore di esprimere il pensiero della maggioranza della vostra Giunta, di esporvi parimente le considerazioni da cui trasse i suddetti suoi convincimenti, intorno al secondo argomento.

Questo modo di procedere parve a noi tanto più razionale e giusto in quanto che le due questioni s'incontrano e s'immedesimano talmente

Digitized by Google

per due capi, da rendere malagevole ogni ragionamento per l'una senza che all'altra sussidi.

Ed invero dalla comune loro origine, i decreti, sono condotti ad un punto comune di arrivo, il bilancio, dove si connettono e si accomunano tutte le osservazioni d'ordine finanziario e contabile, che vennero sollevate a proposito di questa legge.

Vi abbiamo esposti gli intendimenti dai quali abbiamo preso le mosse; ed ora per entrare nel cuore della questione, senz'altri preamboli, ci resta a dirvi, che illustreremo lo studio di questa legge dal punto di vista storico; mostrandovi come e per quali ragioni fu il Ministero dell'agricoltura soppresso, per quali ragioni i decreti allo stato della legislazione attualmente imperante non meritino censura, come e per quali imperiose ragioni si è voluta la ricostituzione del Ministero di agricoltura e commercio, e finalmente come non ne viene danno alle scritture ed alla contabilità dello Stato da tutta questa trasformazione.

Aggiungiamo anzi che l'opera della ricostituzione razionale del Ministero suddetto, riceve agevolazione dal modo onde le scritture vogliono essere impiantate nel 2° semestre, e lo stesso impianto faciliterà l'esame della necessità del Ministero del Tesoro, ministero invocato ardentemente e replicatamente dalla Sinistra parlamentare, a cui in solenni occasioni fece eco il desiderio, più o meno manifesto, di qualcuno degli egregi ed illustri antesignani della Destra.

§ I. Nato per ragioni di politica convenienza, il Ministero di agricoltura e commercio, prima ancora che tutte le contrade d'Italia fossero riunite in unica famiglia sotto lo scettro glorioso del più leale dei Re, di quel Re galantuomo di cui rimpiangiamo ancora la perdita immatura, cessò di esistere nel regno subalpino, appena queste necessità politiche lo permisero. Venuto fuori dal primo concepimento come un organo scientifico del Governo, non tardò sotto la potente mano del grande statista italiano ad allargare la sua sfera d'azione, ed a farsi potente a scapito di altre amministrazioni.

Ma appena il conte di Cavour passò a reggere le finanze di quel miracolo di principato che doveva d'intorno a sè riunire le sparse membra della patria redenta, cessando la necessità per cui fu creato, venne soppresso il 26 Febbraio 1852.

Se ragioni d'ordine economico, invece, presieduto avessero al suo concepimento, diversamente sarebbero andate le cose. Imperocchè di un

Digitized by Google

Ministro di agricoltura e commercio avrebbe risentito quel paese maggior bisogno, appunto quando dissanguato dall' esito di una guerra gloriosa, ma infelice, doveva sviluppare il proprio stato economico, anche per prepararsi, con solida nazionale ricchezza, ad affrontare i nuovi futuri pericoli che già dovevano preoccupare la mente dell' insigne statista.

Ma non fu così; segno evidente che la prosperità di una nazione non si fonda sopra l' esistenza di un organismo incompleto, il quale tende a sostituire se stesso all' attività individuale. Dopo otto anni di sosta, senza che fosse mai nato il desiderio di far rivivere il Ministero, dallo stesso conte di Cavour soppresso, ricompare finalmente ai 5 Luglio 1860; ed anche questa volta, secondo alcuni, per ragioni di politica convenienza.

Vero si è che tutti gli oratori, in occasione della legge per un maggiore stanziamento di fondi, ragionarono della convenienza economica del redivivo Ministero. Ma è vero altresì che l' illustre Corsi si presentava alla Camera ed al Senato nella qualità di Ministro di agricoltura e commercio, prima ancora che il Parlamento avesse votato i fondi, e data, come sostengono alcuni, l' autorizzazione di crearlo. Anzi sembra che tal procedere potesse dimostrare fosse l' esistenza di quel Ministero imposta dalla convenienza politica, anzichè da quelle ragioni sulle quali s' informarono gli argomenti dei discorsi in quell' occasione pronunciati.

D' allora in poi noi assistiamo ad una continua incessante lotta, in cui favoreggiatori ed oppositori del Ministero di agricoltura e commercio si disputano il campo.

Non vale l' ingegno poderoso e robusto dell' onorevole Cordova per ammansire gli intransigenti, e renderli innamorati del Ministero che egli nobilmente presiede. Non valgono gli strappi operati sulle altre amministrazioni, per crescere prestigio e lustro all' amministrazione dell' agricoltura industria e commercio; e già le armi si affilano, la lotta si trasporta in Parlamento, e, fra discussioni ardenti, vi ha chi chiede un freno alla marea che monta, minacciando d' inghiottire le attribuzioni altrui e di scompigliare l' amministrazione tutta.

Altri addirittura domanda la soppressione del redivivo Ministero, e c' è perfino chi propone la soppressione non solo del Ministero di agricoltura, ben vero di quello della pubblica istruzione, per punirlo della bontà con cui si è lasciato sottrarre l' imperio sopra gli istituti tecnici.

E questa non è guerra d' un solo, guerra d' un giorno, d' un anno;

Digitized by Google

si ripete ad ogni ricomparire di fronda, si rinnova ad ogni presentazione di bilancio, e vi prendono parte indistintamente oratori d'ogni lato della Camera.

I difensori sono meno numerosi, e fra gli aggressori si schierano perfino ministri, ed anche un ministro d'agricoltura industria e commercio, con una abnegazione che altamente onora il suo convincimento, ed il suo carattere morale.

Non vi dispiaccia, o colleghi, di veder rafforzata l'esposizione che veniamo facendovi, da autorevoli citazioni e ricordi, tratti dalla nostra storia parlamentare, dai quali essa acquisti quell'autorità che altrimenti non potrebbe procurargli il relatore.

Ascoltate dunque in quale maniera s'esprimeva nel 1863 il ministro onorevole Manna, titolare del Ministero d'agricoltura:

« È impossibile che io lasci correre la discussione, anche nella li-
» nea pregiudiziale, senza soddisfare un desiderio che naturalmente
» sarà in tutti di sapere, cioè, quali sono le idee del ministro sopra
» questo punto. Ho l'obbligo di dirvele, o forse l'ho già dette.

» Quando si discusse per dieci giorni il bilancio di agricoltura e
» commercio io cominciai a dire alla Camera che non aveva nessuna os-
» servazione contro l'abolizione di questo Ministero.

» E tant'è vero che furono queste le mie parole, che fin da quel
» momento io mi son costituito come liquidatore, se volete accettare la
» frase *(Ilarità)* del Ministero di agricoltura e commercio, e non ho la-
» vorato e non lavoro che in questi termini.

. . . . . .

» Qual'è la quistione di sostanza? Quando si parla dell'abolizione
» o conservazione del Ministero d'agricoltura, industria e commercio,
» a nessuno certamente viene in mente che si possano abolire i diversi
» servizi che compongono il Ministero medesimo; non si questiona se
» non su questo punto, cioè, se tutti quei servizi debbono essere, o no,
» riuniti in un Ministero che si dice dell'agricoltura e commercio. »[1]

Ed il Briganti-Bellini B. in quella stessa discussione, dopo di aver rammentato che la Commissione del bilancio erasi pronunziata confor-

[1] *Atti della Camera.* Discussione 6 giugno 1863. Presentazione di una relazione e discussione sull'abolizione del Ministero di agricoltura e commercio, pag. 74.

Digitized by Google

memente al parere espresso dal ministro Manna, diceva, rispondendo al compianto generale Bixio:

« A questo io risponderò che la ragione per cui questo Ministero fu istituito nel 1848 fu una ragione politica e non altra. Questo Ministero fu creato per fare entrare nel Consiglio della Corona un ministro » di più, allorachè varie provincie di varie parti d'Italia si riunirono » all'antico Piemonte. Si credette anche, e lo si disse, si credette che » fosse necessario che si formasse un Ministero il quale dovesse cementare e corroborare quella unione che allora era per anco, almeno per » la totalità d'Italia, una speranza . . . . . .

. . . . . .

» Questo Ministero non venne da un concetto netto, non venne composto secondo un ordine chiaro d'idee; si potrebbe dire che somiglia in » qualche modo al mostro d'Orazio che è dalle piume coperto, *undique* » *collatis membris*, e perchè nulla ci manchi al confronto *ut turpiter* » *atrum desinat in piscem*, gli vien data anche la pesca, e v'è chi vuol » dargli anche la marina. *(Si ride).* »[1]

Vari ordini del giorno erano stati in questa discussione memorabile presentati, tendenti a stabilire la fine immediata del Ministero di agricoltura, industria e commercio, o la cessione della sua esistenza in un periodo di tempo assai breve.

Se questi ordini del giorno vennero ritirati, ciò si deve alle dichiarazioni dell'onorevole Minghetti, allora Ministro delle finanze e presidente del Consiglio.

Difatti, dopo di avere espresso l'avviso che le conclusioni della Commissione non potevano sfuggire alle osservazioni dell'onorevole Manna, partigiano vivissimo della dottrina di libertà economica, osservava che nella situazione d'Italia non poteva sopprimersi il Ministero pria che taluni importanti affari, come la stipulazione dei trattati di commercio, e talune leggi di sommo rilievo non fossero condotte a compimento.

Conveniva, per altro, nella necessità di introdurvi immediatamente talune riforme, sopprimendo servizi, ed affidandogliene dei nuovi; ed accennava alle scuole ed alla marina, quindi conchiudeva così:

« In questo stato di cose mentre per una parte è evidente che l'abo-

[1] Discussione suddetta.

Digitized by Google

» lizione del Ministero suddetto non potrebbe aver luogo immediata-
» mente, per l'altra parte si manifesta ancora l'utilità di instituire
» nuovi studi e di fare nuove considerazioni pria di decidersi ad una
» cosa così importante come sarebbe quella dell'abolizione del Ministero
» suddetto: e poichè nel principio del 1864 il Ministero dovrà presentare,
» secondo la legge di contabilità il bilancio pel 1865, sarà quella l'epoca
» nella quale egli, dopo le considerazioni e gli studi che avrà fatti,
» verrà ad esporre il suo giudizio su questa materia. »[1]

Ed allora il relatore Briganti-Bellini B. spiegando l'arrendevolezza della Commissione nel ritirare l'ordine del giorno proposto, interpretava nel modo seguente le parole dell'onorevole Minghetti, e ne fissava il significato:

« La Commissione del bilancio ha considerato che quando il Mini-
» stero implicitamente aveva accettato le idee della Commissione, quando
» il Ministero non faceva altro che domandare che questa discussione
» venisse protratta di qualche tempo sarebbe stato per parte della Com-
» missione una mostra di ben cattivo spirito, almeno questa è la sua
» opinione, il persistere nel pregare la Camera a discutere una que-
» stione la quale, come ha testè detto l'onorevole presidente del Consi-
» glio, non potrà venire ad alcun risultato pratico ed immediato. »[2]

Nè qui si arrestarono, o signori, le manifestazioni ostili a questo Ministero.

Lo stesso onorevole deputato Briganti-Bellini B. riferendo sul bilancio del Ministero medesimo ripetè negli anni 1863, 1864, 1865 l'anatema, in nome della Giunta generale di bilancio.

Nell'ultima di queste relazioni più specialmente diceva:

« I principii economici prevalenti, le strettezze finanziarie in cui
» versa il paese, il decentramento consacrato nelle nuove leggi, insieme
» reclamano la sua soppressione. »[3]

A nessuno sfuggirà di certo l'importanza e l'autorevolezza di queste manifestazioni, tanto perchè partono da un deputato come il Briganti-Bellini, quanto perchè esprimono un pensiero collettivo, frutto

---

[1] Discussione suddetta.

[2] Discussione suddetta.

[3] Ved. Relazione Briganti-Bellini sui bilanci del Ministero di agricoltura e commercio per gli esercizi 1863, 1864, 1865.

Digitized by Google

delle discussioni e degli studi della Giunta generale del bilancio, nella quale in quei tre anni sedevano uomini di incontestata autorità.

Ma se ciò non bastasse, se si richiedessero nuovi ed autorevoli documenti per dimostrare come fino al 1866 non fosse passata occasione propizia senza che la Camera si manifestasse avversa alla conservazione del Ministero d'agricoltura e commercio, noi potremmo presentare le conclusioni della Commissione nominata per studiare vari provvedimenti finanziari; di quella Commissione detta poi dei 15. Quale autorità parlamentare abbia acquistato la relazione uscita dalla penna dell'illustre nostro collega l'onorevole Correnti, non è chi ignori; nè poteva essere diversamente, quando di quella Giunta facevano parte uomini insigni, come gli onorevoli Cordova, Depretis, Crispi, Casaretto, De Cesare, De Vincenzi, De Luca, Correnti, Lanza G., Rattazzi, Minghetti, Sella, Musolino, Mordini.

Or bene, in quel documento noi leggiamo al paragrafo XXVIII:

« Da principio questo Ministero era stato immaginato quasi come » un organo scientifico del Governo: esso non aveva a pigliare alcuna » parte diretta nell'amministrazione, ma doveva invece studiare, raccogliere notizie, promuovere, ammonire, illuminare.

» Le istituzioni statistiche dovevano essere il suo campo, ed il Ministero doveva rappresentare nei Consigli della Corona l'economia politica. Concetto vero e fecondo che presto fu snaturato per la tendenza » d'ogni idea a farsi corpo. Ai ministri di agricoltura, industria e commercio pareva necessario crearsi un bilancio rispettabile, e allargare » le proprie ingerenze nell'amministrazione. Così, a mano a mano, tirano a sè le zecche, le foreste, le società industriali, le Borse, le Banche, le Camere di commercio, i pesi e le misure, le scuole tecniche.

» E siccome niun ramo quasi della vita pubblica era estraneo al » loro tema di studi, essi scambiando lo studio con l'azione, parevano » voler invadere il campo di tutte le gestioni pubbliche. Certo, le materie attribuite mano mano a questo Ministero hanno una più diretta » connessione colla economia pubblica; ma accadde quello che era facile » prevedere, che il bilancio speciale di questo servizio paresse una superfluità ed una duplicazione. Omai questo Ministero è condannato da » ripetute deliberazioni del Parlamento che lo considera, in gran parte » a ragione, come fonte di maggiore dispendio e di duplicazioni di servizio, ciò che non sarebbe avvenuto se i Ministri di agricoltura e com-

Digitized by Google

» mercio, senza troppo impicciarsi di amministrazione, fossero rimasti
» nella sfera più alta e meno dispendiosa degli studi, delle inchieste e
» delle consultazioni. » [1]

La stessa Commissione soggiungeva che se invece di ricostituirlo si volesse togliere di mezzo per non dare occasione alla creazione di nuovi servizi e di nuovi impiegati, era indispensabile annettere talune divisioni agli altri Ministeri.

Combattuto in tal guisa, con tanta unanimità e costanza, e con così grande autorità, quel Ministero non poteva certamente vivere vita prospera e rigogliosa.

E tal fu. Egli andò stentando la vita fra gli attriti del presente e la minaccia del domani, finchè non trovò un seguace convinto ed instancabile nell' onorevole nostro collega il deputato Torrigiani.

Nominato egli relatore del bilancio d' agricoltura, industria e commercio 1867, seppe scongiurare il pericolo imminente.

E quando appunto la Camera avrebbe dovuto soddisfare al voto unanime della Commissione dei quindici, e realizzare quello che per tanti anni aveva domandato con pertinace insistenza, preferì rimandare, ancora, ogni deliberazione ai futuri bilanci, finchè, insistendo sempre, l' instancabile relatore ottenne nel 1869 che le cose restassero allo stato in cui si trovavano, mercè l' adozione di un ordine del giorno puro e semplice, presentato dall' onorevole Alfieri nella tornata del 2 marzo.

D' allora in poi successe una tregua, durante la quale ministri sapienti nelle economiche discipline, regolando l' avversato Ministero, seppero renderlo meno disaccetto, quantunque non fossero giunti mai a convincere coloro che lo avevano ognora avversato.

Questo era lo stato delle cose, allorchè la Sinistra parlamentare venne al potere, ed una voce franca e leale risollevò la questione, mostrando come poco bene e molto male da un Ministero, così com' era composto, potesse la nazione aspettarsi, e conchiudendo che ad averlo così, molto meglio valesse non averlo. [2]

Ed ora che da fedeli e coscenziosi cronisti vi abbiamo esposto minutamente tutte le vicende di questa lunga questione, ostinatamente difesa ed ostinatamente oppugnata, permetteteci di trarne talune brevi consi-

[1] Relazione Correnti 1866. Provvedimenti finanziari, § XXVIII, pag. 86.

[2] Relazione Alvisi sul bilancio di prima previsione del Ministero di agricoltura, industria e commercio per l' esercizio 1877.

Digitized by Google

derazioni in sostegno della tesi che siamo stati incaricati di difendere. Se questo Ministero fu combattuto fin dalla sua origine come un organismo superfluo alla vita dello Stato, se perfino i più calorosi ed autorevoli difensori e sostenitori di esso ammisero che bisognava, pur conservandolo, guarirlo di taluni difetti organici che ne viziavano l'esistenza, come mai si potrebbe fare un addebito a quell'amministrazione, la quale col provvedimento adottato, crede di mostrarsi ossequente ad un voto costantemente espresso dai rappresentanti della nazione?

E se questo provvedimento non fosse valso ad altro che a mettere in movimento la pubblica opinione, e mostrarci che non trovavasi d'accordo con quella dei rappresentanti del paese, sia esso il benvenuto.

Per altro è anche un bene ciò che è successo, e voi, o colleghi, dovreste compiacervene, rendendosi meno difficile l'attuazione del voto ripetutamente espresso di meglio comporre, almeno, l'amministrazione che dall'agricoltura e commercio prende nome.

Forse qualcuno osserverà che se puossi non meritare censura per avere soppresso il Ministero di agricoltura, industria e commercio, non possa dirsi altrettanto del modo con cui vi si processe.

Ma anche su ciò noi vi preghiamo di riservare il vostro giudizio, finchè non avrete lette le ragioni che indussero noi a ritenere legali i decreti, allo stato della imperante legislazione. E questo sarà l'argomento del seguente paragrafo.

§ II. Per dimostrare che allo stato della imperante legislazione sia lecito al Governo di avvalersi, quando il creda, della prerogativa che l'art. 65 dello Statuto concede alla Corona, noi potremo appigliarci a tre metodi differenti. Potremmo ricercare e mettere sotto i vostri occhi quello che pensarono e scrissero in proposito illustri e dotti pubblicisti nazionali e forestieri; potremmo ricorrere alla esperienza del passato, e finalmente ricercare quale sia la giurisprudenza adottata dal nostro Parlamento.

Respingiamo anche per brevità, il primo metodo, imperocchè ad uomini come voi non riescirebbero nuove le teoriche sostenute e difese dai Pellegrino Rossi, dai Foucart, dai La Ferrière, dai Du Four, dai Persico. [1] E rifuggiamo anche da questo metodo onde non ci si possa rim-

[1] Ved. Pellegrino Rossi, *Diritto costituzionale*, lez. 99. — Foucart, *Diritto pubblico ed amministrativo*, cap. IV. — La Ferrière, *Diritto pubblico ed am-*

Digitized by Google

proverare di essere seguaci della scuola francese, che dicesi abbia partorito amari frutti.

Tanta è la copia degli argomenti che abbiamo a nostra disposizione per dimostrare l'aggiustatezza del nostro giudizio, da indurci a rinunziare di buon grado a tutto ciò che non ha l'impronta dei nostri usi, dei nostri costumi, delle nostre nazionali tendenze.

Bene è vero che la nostra costituzione, essendo stata, se non copiata, certamente calcata sulla costituzione francese del 1830, tutto ciò che a quella si riferisce può servire ad illustrare la nostra. Ma ciò potrebbe valere tutt'al più quando nella nostra storia costituzionale e parlamentare mancassero assolutamente elementi sufficienti a fissare il nostro giudizio.

E poichè, siccome dissimo, questi elementi abbondano e sotto la forma di esempi e sotto quella di affermazioni di principii, ci racchiuderemo in casa nostra, ed andremo spigolando negli atti del Governo e nei resoconti parlamentari, seguendo le stesse norme adottate nel paragrafo precedente.

Che l'articolo 65 dello Statuto conferisca alla Corona il dritto di nominare i suoi ministri, ed in numero maggiore o minore, nessuno negò mai. Anzi quando menti acute vollero impugnare la legittimità di atti che da questo dritto avevano vita, sentirono la necessità d'inventare la teorica della illegalità in sostituzione di quella della incostituzionalità: e si disse, l'atto è costituzionale, ma è illegale.

Noi che non abbiamo l'acutezza d'ingegno, e la rapida penetrazione di così arguti pensatori, non sappiamo in verità afferrare la sottile distinzione che la costituzionalità dalla legalità divide.

Col grosso buon senso di chi non è versato nelle giuridiche discipline, credevamo che ad ogni diritto, ad ogni facoltà, ad ogni prerogativa, andasse compagna la possibilità di sperimentare e mettere in movimento il diritto, la facoltà, la prerogativa.

Non credevamo potesse esistere il caso che tal cosa libita e permessa non si potesse fare senza offendere le altrui prerogative, o senza violare la legge.

---

ministrativo, edizione 1860, libro I, pag. 122 e 123. — Du Four, *Diritto amministrativo applicato*, edizione 1868, titolo 1, cap. 2° — Persico, *Principii di diritto amministrativo*, edizione 1866, vol. 1, sez. 1ª, cap. IV.

Digitized by Google

Ma si volle dimostrare il contrario, tentando, in sostanza, di provare che il Re ha il diritto di nominare i suoi ministri in quel numero che vuole, ma viceversa poi non ha il diritto di nominarne dieci se prima erano nove.

Ci si volle provare qualche cosa di più; ci si disse che l'esercizio di questo diritto di nominare ministri quanti se ne vuole offende il paragrafo *a* e *b* del tale o tal altro articolo, della tale o tal'altra legge, d'onde se ne trasse la illazione della costituzionalità dell'atto, ma dell'illegalità di esso.

Noi credevamo che quando una cosa era permessa si potesse fare, e che affermare il contrario fosse una contraddizione!!

Non profondi, come siamo nelle discipline di diritto pubblico credevamo, in verità, che la divisione dei poteri costituisse un tutto armonico, in cui ciascuno dei poteri esercitasse nella sua sfera d'azione i propri dritti, e svolgesse la propria attività, senza offendere i diritti o arrecare ostacoli allo svolgimento dell'attività degli altri poteri. E quando per avventura si verificasse il contrario, credevamo che il potere offeso avesse il diritto di fermare l'azione indebita da altri messa in movimento, non d'impedire la manifestazione di ciò che altri potesse credere il proprio diritto.

Se le teoriche a cui ci sottoscriviamo fossero per avventura le vere, le esatte, ne conseguirebbe che nel caso in ispecie il potere regio aveva il diritto di nominare quel numero di ministri che volle adibire, di dividere fra gli stessi le attribuzioni amministrative, senza offendere con ciò le prerogative del Parlamento, le quali allora solo sarebbero state violate quando si fossero aumentate le spese del bilancio senza un voto del Parlamento.

Si dice, voi avete violato la legge del bilancio mutando l'ordine numerico dei capitoli e passando i capitoli che erano allogati nel bilancio del Ministero di agricoltura industria e commercio, in quello degli altri Ministeri; e così avete violato con esso la legge di contabilità sottraendo al Ministero delle finanze taluni uffici per affidarli al Ministero del Tesoro, e dividendo il bilancio delle finanze in due parti distinte.

Ma noi domandiamo: come fare per conciliare i diritti coi doveri, le prerogative degli uni con quelli degli altri? O dare l'interpretazione che noi diamo alla legge; o negare le prerogative che per la legge fondamentale competono ad ognuno dei poteri sovrani.

Digitized by Google

La prima interpretazione corrisponde alla verità ed alla giustizia distributiva, la seconda all'assurdo; chè non altra cosa può essere l'affermazione e la negazione di una prerogativa allo stessso tempo e nello stesso momento storico.

Ma fortunatamente per noi e per la nostra tesi, questa questione è stata molto dibattuta nella Camera italiana; e non resta omai dubbio alcuno sulla giurisprudenza che ne è scaturita, giurisprudenza ribadita dai fatti in varie epoche ed in diverse occasioni.

Ascoltate, onorevoli colleghi, come si esprimeva nel 1862 un insigne uomo di Stato che tanta parte ebbe nei Consigli della Corona:

« La Commissione, egli diceva, nel fare il còmpito suo non si è na-
» scosta qualcuna delle obbiezioni, ed ha pensato un momento che potesse
» il suo progetto essere intaccato di legalità. Io invece non credo a que-
» sto difetto di legalità, e comincio col dire una delle ragioni che m'in-
» ducono in questo convincimento. Questa ragione forse non piacerà a
» taluno, ma ciò non m'impedisce di dirla, pronto a lasciarmi correg-
» gere da quelli che sono, in questo, più esperti di me.

» L'articolo 65 dellò Statuto conferisce al Re il diritto di nominare
» e revocare i ministri, e *quest'articolo fu sempre interpretato* in guisa
» che il Re avesse il diritto di accrescere e diminuire il numero dei
» ministri.

» *Ora dal momento* che voi date al capo dello Stato questo privile-
» gio come volere che non ne venga di conseguenza *che egli ha pure*
» *il diritto di modificare* le attribuzioni del Ministero?

» Potrà egli creare o sopprimere ministri senza avere facoltà di
» dare ai nuovi creati convenienti attribuzioni; o di ripartire fra gli al-
» tri il còmpito dei soppressi?

» Per me propendo a credere in questa prerogativa della Corona
» finchè non mi sia dimostrata la verità del contrario. E mi pare possa
» ammettersi questa interpretazione, perchè *non ne viene diminuzione al-*
» *cuna alle prerogative del Parlamento.*

» Infatti supponendo che domani il Re accresca il numero dei mi-
» nistri e divida le attribuzioni fra i ministri diversamente da quelle che
» oggi sono, supponiamo di più d'essere in tempo normale, che cosa
» avverrà?

» Avverrà che il Ministero si presenterà alla Camera con un pro-
» getto di bilancio e che essa sarà libera accettando od emendando tale

Digitized by Google

» progetto, di accettare od emendare l'operato del potere esecutivo. .

. . . . . .

» Fu fatto il decreto.... ma non è evidente che i signori ministri sa-
» rebbero forzati ad abrogarlo con nuovo decreto, nell'adottare la deci-
» sione presa dalla Camera nella discussione del bilancio?

» Io credo pertanto che questa facoltà di modificare le attribuzioni
» dei ministri in forza di quell'articolo dello Statuto spetta al potere
» esecutivo, ma, ripeto, che se erro son pronto a correggermi. »[1]

Non vi pare, onorevoli colleghi, che questo ragionamento sembri fatto apposta per sostenere la tesi in esame, e per alleviare gl'imbarazzi del relatore della vostra Commissione?

Non vi pare fatto oggi, tanto è vero il suo colorito, tanto sembra palpitante d'attualità?

Ciò prova ancora una volta che la verità non invecchia mai, ha sempre le attrattive della giovinezza, ed è, qual'è, sia nella bocca di amici, sia in quella di avversari.

Nè altri, in cui l'onorevole Sella (che son sue le parole da noi citate) potesse aver riverenza, si alzò per rimuoverlo dalla sua opinione, chè anzi fecero a gara ed il Ministro della pubblica istruzione e quelli della marina, dell'agricoltura e commercio ed il presidente del Consiglio per ribadire la teorica correttissima, con eleganza di frasi, sostenuta dallo onorevole Sella.

Senza fermarci su quanto rispose il Ministro della pubblica istruzione e l'onorevole Menabrea, ci piace qui ricordare le parole pronunziate da due illustri statisti, pei quali amici ed avversari nutriamo rispetto profondo e devozione sincera.

Vogliamo parlare degli onorevoli Cordova e Ricasoli.

Il primo diceva:

« Ancora quando la legge 5 luglio 1860 non avesse detto questo, si
» sa bene cha appartiene al potere esecutivo di assegnare ai vari Mini-
» steri le materie che loro competono. Di fatti, e la Camera lo sa me-
» glio di me, gli è il potere esecutivo che è responsabile dello anda-
» mento degli affari pubblici. Egli li distribuisce sì e come crede, alla
» Camera poi sta l'esaminare se il Governo in tutti i suoi atti derivanti
» da decreto reale corrisponde alla fiducia che pone in esso. Se il

[1] Sella, Discussione nel 28 gennaio 1862, sull'interpellanza Coppino.

Digitized by Google

» Parlamento trova che il Governo non sia su una buona linea, che esso
» vada in un modo saggio nel distribuire i pubblici servizi gli nega la
» sua fiducia, ma non gli è perciò questione di legalità; è questione di
» vedere se le cose siano bene o mal fatte.

. . . . . .

» Questa grande prerogativa della discussione dei bilanci è la vera
» garantia del Parlamento, il quale interviene con tanta potenza in tutti
» gli affari del Governo.

» Ma, o signori, io ho detto questo perchè mi guarderei bene dal
» volere coll'ammettere con troppa facilità certe idee che non mi sem-
» brano completamente esatte, intorno alla distribuzione dei poteri, con-
» tribuire a che fosse introdotta una giurisprudenza costituzionale meno
» esatta. » Io credo che quella che sinora si è osservata anche nell'antico
» Parlamento subalpino, per la quale non solo si faceva opera di mutare
» le materie tra Ministero e Ministero, ma anche per decreto reale,
» s'istituivano dei Ministeri; non altrimenti di quello che si è fatto
» anche nell'epoca costituzionale della monarchia di Luigi Filippo in
» Francia e di quello che si fa nel Belgio; io credo che questa giuri-
» sprudenza sia eccellente, perchè tende a rendere più reale la respon-
» sabilità dei ministri; tanto più poi che essi hanno un freno, il quale
» s'incontra ogni anno, almeno all'epoca della discussione dei bilanci.

. . . . . .

» Io non posso consentire nell'opinione dell'onorevole Lanza che il
» Governo non possa per decreto reale distribuire le materie ai vari Mi-
» nisteri; io non posso consentire in conto alcuno che in questa parte si
» vada e deviare dalla giurisprudenza subalpina antica, dalla giurispru-
» denza francese, dalla giurisprudenza belga che sempre furono ferme
» in questa opinione. »[1]

Ed il presidente del Consiglio interrogato se accettava la responsabilità del decreto, così rispondeva:

« **Ricasoli.** Io non aveva creduto che nell'argomento che oggi oc-
» cupa la Camera vi fossero principii di alta *costituzionalità*.

. . . . . .

» Il Ministero era consapevole delle trattative che si facevano fra i

---

[1] Cordova, Discussione 28 Gennaio 1862. Interpellanza Coppino.

Digitized by Google

» due ministri miei colleghi per la cessione di questa parte dell'inse-
» gnamento tecnico. La cosa non fu deliberata in Consiglio, ma questo
» perchè eravamo tutti concordi che non *vi fosse violazione di legge*, *nè*
» *pregiudizio di costituzionalità.*

» E poichè in questo tempo non è questo il solo scorporo che sia
» fatto da un Ministero per portarlo ad un altro, giacchè tutti avranno
» presente che il servizio dei culti tollerati, che faceva parte del Mini-
» stero dell'interno, fu trasferto a quello dei culti, in questa medesima
» occasione fu esaminato appunto per incidenza se si potessero distac-
» care le scuole tecniche dal Ministero della pubblica istruzione, senza
» infrazione di principii costituzionali, e tutti convenimmo nell'avviso
» che ciò si potesse operare. Cosicchè sebbene il Consiglio dei ministri
» non sia intervenuto con particolare deliberazione, ne assume però
» tutta la responsabilità. »[1]

Alla fine di questo discorso il presidente del Consiglio venne applaudito.

Un anno dopo e precisamente in occasione della discussione del 6 giugno riferita nel § 1, il ministro Manna faceva identiche dichiarazioni e diceva:

« È inutile che io ricordi alla Camera che il numero dei consiglieri
» della Corona e la divisione delle varie attribuzioni fra i diversi Mi-
» nisteri sono cose lasciate al giudizio ed alla discrezione del potere
» esecutivo.

» La Camera può bene esprimere un voto sulla conservazione o sul-
» l'abolizione d'un Ministero, può, cosa molto più efficace, al momento
» della votazione del bilancio dare o negare i fondi. »[2]

Sei anni dopo, discutendosi nel 1869 il progetto di legge per la riforma dell'amministrazione centrale e provinciale, furono svolte le istesse teoriche.

A questo proposito ci piace riferire in quali termini si espressero gli onorevoli Minghetti e Crispi, e raccontare un incidente, il quale dà la misura delle intenzioni e dello spirito che animava le deliberazioni della Camera per ciò che ha tratto alla materia su cui versiamo.

---

[1] Presidente del Consiglio, discussione suddetta.

[2] Manna. Discussione 6 giugno 1863.

Digitized by Google

L'onorevole Minghetti con quella profonda dottrina che tutti gli riconoscono diceva:

« Io non vedo nessuna ragione costituzionale e non trovo esempi » che si debbano per legge ripartire le attribuzioni del potere esecutivo. » Il diritto costituzionale richiede che degli atti governativi ci sia » sempre un responsabile innanzi al Parlamento, ma in quanto al nu- » mero dei ministri ed al reparto degli uffici loro, ciò deve potersi stabi- » lire e mutare secondo convenienza ed opportunità.

» Tale è eziandio la pratica degli altri Governi rappresentativi, e » se ben ricordo nella libera Inghilterra si è talvolta cambiato il nu- » mero dei ministri senza intervento del Parlamento. »[1]

L'onorevole Crispi così si esprimeva:

« I ministri, come esistono, attingono la loro origine a decreti reali. » Uno dei più recenti Ministeri, la Camera non l'avrà dimenticato, fu » costituito appunto con determinazione del potere esecutivo.

» A tal uopo, signori, debbo dirvi essere mia opinione che per » quanto si riferisca all'azione del potere esecutivo, ampia deve essere » data al medesimo l'autorità pel modo come le sue attribuzioni deb- » bono essere esercitate.

» Il potere esecutivo non può nè dovrebbe avere altrimenti che la » legge, che fissa lo scopo della sua istituzione, ed il bilancio dello Stato.

» Se un Ministero crede più logico che alcune attribuzioni passino » dall'uno all'altro dei dicasteri di cui esso si compone, credo che que- » sto debba poterlo fare. »[2]

Ed ora per sciogliere l'impegno contratto veniamo alla narrazione dell'incidente, cui quella memorabile discussione diede luogo.

Il Ministero Menabrea aveva chiesto ed ottenuto dalla Commissione parlamentare, che si introducesse nel progetto di legge in esame un articolo il quale fissasse la giurisdizione della Camera in fatto di variazioni di Ministeri e di attribuzioni di ministri.

Sorsero contro quest'articolo, che fu l'11, oratori da tutte le parti della Camera, e ne fu chiesto reiteratamente il ritiro.

E fu bello vedere deputati pronti a combattersi nelle lotte quoti-

[1] Tornata 19 gennaio 1868, art. 11.

[2] Crispi, discussione suddetta, articolo 11.

Digitized by Google

diane della politica militante, riuniti sul terreno dei puri principii e della scienza.

Di fronte a questa unanime affermazione non sorsero che poche e timide voci, ed il Ministero, in ossequio al desiderio della Camera, manifestato per mezzo dei suoi oratori, rispose così, per mezzo del ministro delle finanze, onorevole Cambray-Digny:

« L'articolo 11, portato in questa proposta di legge, vi fu inserito a » proposta del Ministero.

» Il Ministero era stato condotto a suggerire alla Commissione » l'aggiunta di questo articolo, perchè non fosse facile a dar luogo a » trasporti di servizi da un Ministero all'altro, che in addietro qualche » volta si fecero non sempre con buon resultato. Ma il Ministero non » crede dovere insistere perchè questo articolo rimanga nella legge. » Quindi se ne rimette al giudizio della Camera, ed in quanto a lui » l'abbandona. » [1]

Il relatore dichiarò allora in nome della Commissione che:

« La Commissione era sempre stata di avviso che questa materia » dovesse cadere sotto l'azione della legge del bilancio, epperciò non » aveva scritto su ciò alcuna speciale disposizione nel proprio progetto » di legge.

» E venuto il Ministero, come già altra volta ho avuto l'onore di » dichiarare, a suggerire questo articolo e a dettarlo esso stesso.

» A noi allora è parso che in questo modo il potere esecutivo le- » gava a sè stesso maggiormente le mani, ed è parso per conseguenza » che una Commissione parlamentare non potesse rifiutare questa di- » sposizione procedente dalla sua iniziativa.

» Oggi il Ministero abbandona l'articolo.

» La Commissione adunque resta sul suo proprio terreno, non osti- » nandosi a conservarlo essa stessa. » [2]

Ed il presidente della Camera, annunziando questo felicissimo accordo, diceva:

« Essendo adunque concordata la soppressione dalla Commissione e » dal ministro delle finanze, soppressione domandata già da vari depu-

---

[1] Ministro delle finanze, discussione suddetta, articolo 11.

[2] Bargoni, discussione suddetta, articolo 11.

Digitized by Google

» tati, mi pare che tutte le questioni relative a quest' articolo cadono » con l' articolo stesso. »[1]

Così ebbe termine l' incidente di cui abbiamo parlato, e ciò dimostra sempre più, in modo incontrovertibile, che una giurisprudenza la Camera si aveva, da gran tempo, in ordine all' attributo della Corona proveniente dall' articolo 65 dello Statuto, e che in una sede opportunissima non volle innovare per nulla la giurisprudenza adottata.

Se è vero quindi che questa legge non fu votata, è vero però che moralmente l' articolo 11 fu votato e respinto, anzi qualche cosa di più, ritirato per libero ed unanime consenso dei discutenti.

Come dunque può essersi asserita la mancanza di una giurisprudenza in proposito; anzi l' esistenza di una giurisprudenza tutt' affatto opposta?

Come mai si è potuto, senza tema di essere smentiti, affermare, che le poche volte in cui si procedè per decreto reale, il decreto era stato autorizzato da una legge precedente o dall' invocazione insistente e reiterata del Parlamento?

Coloro i quali si appigliano a quest' ultimo argomento sembra non ragionino correttamente; imperocchè se fosse vero che a sanare l' illegalità può appena bastare una legge, noi non sapremmo concepire legale il decreto di soppressione del Ministero d' agricoltura e commercio del 1852, i decreti per l' istituzione della Commissione di belle arti, per la medaglia al valor civile, pel passaggio al Ministero dell' interno dei Monti di soccorso di Sardegna, pel passaggio alla giustizia di taluni servizi precedentemente addetti all' interno, per le Banche, per l' economato, ed altri di simil genere che qui sarebbe lungo enumerare, sul riflesso che furono ardentemente invocati, o ad altre leggi, che non li autorizzavano, si riattaccassero.

La logica è una, signori, e s' impone anche alle passioni individuali o di partito.

Se la teoria dei nostri avversari politici fosse vera, i decreti di simil genere sarebbero illegali, sia che promanino da Ministeri anteriori al 18 marzo o da Ministeri posteriori. Se invece è giusta la teoria che noi abbiamo professato, tutti sono legali e ragionevoli, così i primi, come i secondi.

---

[1] Presidente, discussione suddetta articolo 11.

Digitized by Google

Ci riserbiamo di parlare se sarà del caso di questi decreti e dei Ministeri che li emisero.

Per ora ci basti ricordare quel solo di cui si è parlato tanto in un senso e nell'altro: decreto che si riattacca da vicino alla legge sottoposta al nostro esame. Si disse che il decreto 5 luglio 1860 col quale si istituiva il Ministero d'agricoltura industria e commercio fosse stato la conseguenza della legge dello stesso giorno, e si è fatto ricorso ai più strani argomenti per sostenere questo assunto, senza tener conto, perfino, del linguaggio legislativo, che da solo sarebbe valso a dirimere ogni quistione.

Ebbene, valga a dissipare ogni illusione una riflessione, conseguenza d'una notizia che vi abbiamo dato in principio.

Nel giorno stesso in cui si discuteva alla Camera ed al Senato il progetto di maggiori spese per l'attuazione del Ministero di agricoltura e commercio, il ministro Corsi assisteva alla Camera ed al Senato con la qualità di ministro di agricoltura e commercio, e con tal qualità, appunto, prendeva parte alla discussione.

Dopo ciò, chi oserebbe ancora sostenere che il Ministero suddetto fu istituito per decreto reale dipendente da una legge; quando anzi invece il ministro ebbe vita prima che il Ministero fosse stato legalmente creato?

Se la passione non ci fa velo, crediamo d'avere adempiuto all'incarico ricevuto, e d'aver dimostrato indiscutibilmente che noi possediamo una giurisprudenza completa intorno alle attribuzioni della Corona per la nomina e il numero dei ministri, e che in base alla legislazione ed alla giurisprudenza fin'oggi esistenti, i decreti del 26 dicembre non meritano censura e non possono dirsi illegali. Mancheremmo al nostro dovere se non inserissimo i seguenti periodi che l'onorevole Minghetti in nome della minoranza domandò facessero seguito al ragionamento della maggioranza.

Nel farlo di buon grado riserbiamo i diritti del nostro relatore per dimostrare quando sia il caso che la relazione storica è fedele e completa. Ed eccovi ora senz'altro i periodi di cui è stata chiesta l'inserzione:

« La minoranza reputa illegale l'abolizione per regio decreto del » Ministero d'agricoltura, industria e commercio.

» La minoranza reputa inoltre inopportuna l'abolizione medesima, » e crede conveniente ricostituirlo.

Digitized by Google

» La minoranza non ha potuto a meno di notare che la parte sto-
» rica non è completa. »

§ III. — Abbiamo detto nel § I che i decreti del 26 dicembre avevano messo in movimento la pubblica opinione, ed avevano dimostrato che sulla tesi in esame il paese non la pensasse come erasi creduto dal Governo, fondandosi sui criteri espressi per tanti anni nel seno della rappresentanza nazionale.

Ora aggiungeremo che appena si sparse la notizia della soppressione del Ministero d'agricoltura, industria e commercio, da ogni lato piovvero reclami, proteste e domande di municipi, di camere di commercio, d'istituti agrari, di corpi morali.

Se a produrre tanta unanimità di consenso influisse il bisognò vero e sentito dell'esistenza del Ministero di agricoltura e commercio, o se invece questo coro concorde trovasse la sua base in quel legame di simpatia e d'interessi che esiste fra l'amministrazione centrale, ed i corpi e Consigli che ne dipendono, di cui ha discorso l'onorevole Alvisi nell'allegato *A* della sua già ricordata relazione, noi non sappiamo.

Quello che è certissimo però si è che la manifestazione fu solenne; e noi riconosciamo che avrebbe mancato ai più elementari doveri qualunque Governo, quando non l'avesse presa in seria considerazione.

Se una delle maggiori e più belle prerogative del popolo di una libera nazione si è quella di manifestare pubblicamente e pacificamente i propri desiderii, uno dei maggiori doveri degli uomini politici, e segnatamente di coloro che hanno in mano la somma del pubblico reggimento, si è di dare ascolto a queste manifestazioni e di soddisfarle quando assumono la forma di universalità.

E se per ciò fare, dovessero sacrificarsi vecchi e lodevoli convincimenti, questo sacrificio è doveroso, è onesto, è legittimo, imperocchè ostinarsi sarebbe esercitar tirannia, e la tirannia, da chiunque promani, arreca sempre con sè reazione e disordini.

Noi quindi intendiamo e ci spieghiamo la risoluzione adottata, in ossequio ai principii che abbiamo manifestato, ed anzi la lodiamo altamente.

Coerenti a questa risoluzione, ed anche, se vuolsi, alle idee individualmente professate, il Ministero Cairoli, succeduto al secondo gabinetto Depretis, nella tornata del 26 marzo annunziò il suo fermo proposito di voler ricostituire il dicastero d'agricoltura industria e commercio

Digitized by Google

universalmente desiderato, lasciando giudice la Camera della convenienza di conservare, o no, il Ministero del tesoro.

Questa condotta così naturale, così conseguente ai principii che abbiamo esposti, interpretata con spirito di parte, diede luogo ai più strani giudizi ed ai più curiosi commenti.

Si volle leggere, a forza, nelle parole del presidente del Consiglio un biasimo ed una censura per la passata amministrazione, composta di amici personali e politici del presidente del Consiglio e del presente gabinetto.

La verità si è che quelle parole non debbono essere intese se non come un doveroso e legittimo atto d'ossequio alla pubblica opinione, e l'espressione di una onesta e rispettabilissima convinzione personale dei membri che compongono il gabinetto; alla quale opinione l'onorevole Cairoli, con quella lealtà che è la più bella delle sue splendide virtù, contrapponeva l'opinione rispettabile ancora di altri molti, che in questo la pensavano in modo alquanto diverso.

E si è per sciogliere la promessa fatta che il Ministero nella tornata del 16 corrente vi presentava il progetto di legge, sul quale abbiamo l'onore di riferire.

Dopo le considerazioni premesse, in nessuno sorse mai il dubbio che il progetto di ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio potesse non essere accolto favorevolmente.

Solo si propose di votare per separazione una proposta tendente a stabilire che il Ministero fosse ricostituito sopra basi più omogenee.

Messa la proposta a partito fu votata la ricostituzione all'unanimità, e la parte relativa all'omogeneità a grande maggioranza.

La maggioranza della Giunta generale quindi credendo di essere nel vero e col Governo sostenendo la ricostituzione del Ministero con servizi più omogenei, si pronunziò in questo senso, consigliando il Governo a non volersi distaccare da questi principii, anche in questo primo periodo di provvisoria ricostituzione.

Abbiamo detto che noi credevamo, così facendo, trovarci nell'orbita dei desiderii del Governo, e crediamo di non esserci male apposti, quando poniamo mente allo sviluppo dei fatti che si sono succeduti.

La risoluzione manifestata alla Camera il 26 marzo, se costituiva l'impegno di far rivivere l'organismo soppresso, non importava già che dovesse essere quale era una volta composto.

Digitized by Google

Se infatti un concetto diverso avesse presieduto alle risoluzioni adottate, è a supporsi che col redivivo Ministero, le cause di opposizione e di attriti che per sedici anni fecero l'argomento di tutti i discorsi degli oppositori, si sarebbero rinnovati.

Questo il Governo non poteva volere, e non volle, e di ciò abbiamo sott'occhio indubbie testimonianze.

Il decreto col quale si riuniva una Commissione per studiare e riferire in ordine ai due Ministeri di agricoltura e del Tesoro, non poteva avere, come non ebbe, altro significato all'infuori di quello di studiare quali fossero le materie che meglio convenisse aggregare per produrre dicasteri omogenei e razionalmente composti.

E questo concetto comprese, studiò ed illustrò quell'egregia Sotto-Commissione alla quale fu deferito l'esame del quesito in ordine al Ministero di agricoltura e commercio.

La splendida relazione dell'illustre economista senatore Boccardo, serve a testimoniare che in questo concetto entrò a gonfie vele l'onorevole riferente.

Senza tutte accettare le idee manifestate dall'onorevole Boccardo, sulle quali non potrebbesi portare un giudizio coscienzioso prima di averle studiate e discusse ad una ad una, la vostra Giunta è per credere che il concetto informatore di essa sia esattissimo, quantunque possa condurre a conseguenze pericolose, se fosse accettato senza riserva; e non venisse attagliato alle cose di quaggiù, discendendo dai sereni campi del postulato scientifico.

Quella relazione è luce e può illuminare i passi del Ministero nel difficile cammino, lungo il quale deve raccogliere e riunire le materie che vuole affidare al risorgendo Ministero.

Ma essa, come ogni luce proveniente da materie incandescenti, può bruciare se vi si avvicina troppo e senza riserva la mano.

Noi siamo quindi d'avviso che il Ministero ha ben fatto, procurandosi lumi da persone competentissime, e crediamo che ha fatto anche meglio chiedendovi la facoltà di affidare provvisoriamente per decreto reale al Ministero di agricoltura e commercio, quei servizi che crederà, salvo alla Camera di pronunziarsi sulla bontà o meno di questa aggregazione, quando saranno presentati gli organici, giusta la riserva contenuta nell'articolo 3 della presente legge.

Con la facoltà invocata all'articolo 1 piglia maggiore consistenza il

Digitized by Google

concetto da noi attribuito al Governo, di voler comporre altrimenti di quel che fu il Ministero d'agricoltura e commercio, e si rende possibile l'attuazione di una riforma, la quale se dovesse farsi davanti la Camera incontrerebbe tutti quegli ostacoli che leggi di questa natura incontrano sempre, presso qualsiasi corpo legislativo.

Noi dunque vi preghiamo, poichè il Governo lo desidera, d'accordargli la facoltà da esso richiesta col rammentato articolo primo.

L'articolo secondo col quale il Governo chiede la facoltà di riunire in un bilancio unico i fondi stanziati e disponibili nei diversi ministeri pei servizi che saranno attribuiti al Ministero d'agricoltura, industria e commercio sollevò una viva discussione.

Si osservò dalla minoranza che la facoltà chiesta con quest'articolo non si dovesse concedere al Governo per non produrre intralci nella scrittura ed imbarazzi seri ai ragionieri. E movendo dall'idea che l'unità contabile del soppresso Ministero d'agricoltura industria e commercio non è ancora scomposta, si sostenne che anzichè scomporsi nel secondo semestre, la qual cosa produrrebbe molte difficoltà contabili, conveniva adottare i bilanci nella forma della prima previsione per l'esercizio 1878.

Prima di entrare nel merito della quistione e guardarla dal punto di vista contabile la maggioranza della Giunta dovette osservare che il sistema proposto poteva condurre ad erronee conseguenze.

Di fatti se la proposta della minoranza fosse stata accolta che cosa sarebbe avvenuto?

Sarebbe avvenuto che la quistione sollevata dalla minoranza istessa di votare la necessità di ricostituire il Ministero d'agricoltura e commercio quale era, verrebbe a ricomparire.

Sarebbe avvenuto che la facoltà implicita domandata con l'articolo primo, di ricomporre il Ministero in modo più omogeneo, sarebbe diventata inane.

E sarebbe, per una ragione a *similitudine*, avvenuta la riunione in unico bilancio, nella forma di quello di prima previsione, dei bilanci del ministro delle finanze e del tesoro; quando invece erasi deliberato il contrario con l'unanime consenso del Governo e della Sotto-Commissione delle finanze, adottato quindi dalla Giunta generale, come diremo fra breve.

Tutte queste osservazioni si affacciarono alla mente della Commis-

Digitized by Google

sione, ma bisognava pur vedere se gl'inconvenienti contabili lamentati esistessero, e se da questo punto di vista correva obbligo di prendere un qualche provvedimento.

Si venne adunque allo esame di merito e fu osservato in primo luogo che se gl'inconvenienti contabili affacciati avessero potuto verificarsi, certamente sarebbero stati avvertiti dalla ragioneria generale, e sottoposti all'alto apprezzamento del ministro ordinatore dei bilanci.

Or niente di tutto ciò riscontrasi nella relazione che accompagna il bilancio di definitiva previsione.

Ma qualche cosa di simile aveva dovuto essersi verificato pel passato, si disse, e s'invocò l'autorità dell'esperienza.

Su questo terreno le spiegazioni che vennero alla maggioranza da parte della minoranza non trovarono il conforto dei fatti.

Ed in vero allorchè la prima volta sotto il nostro regno d'Italia s'istituì, o ricostituì, il Ministero di agricoltura e commercio, con l'articolo 3 della legge per la provvista dei fondi per l'attuazione del Ministero di agricoltura, industria e commercio si disse:

Art. 3. . . . . .

« Sarà pure provveduto con decreto reale al trasporto dai bilanci » dei diversi Ministeri a quello di agricoltura, industria e commercio » dei fondi che al 1° luglio 1860 risulteranno disponibili pei servizi di » competenza di questo Ministero. »

Or chi oserebbe affermare che l'articolo 2° del presente progetto di legge non sia, se non la copia, il ricalco certo del suddetto articolo 3?

E se questa disposizione potè scriversi ed attuarsi allora, perchè non potrebbe scriversi ed attuarsi anche adesso?

Fu obbiettato che malgrado la legge tale disposizione non venne applicata; ma il fatto dimostrò invece che il trasporto prescritto dal rammentato articolo 3 fu operato a metà anno, e che il bilancio del nuovo Ministero fu redatto; siccome ne fan fede il decreto 25 luglio 1860 firmato Vegezzi e la annessavi tavola *A*.

Se questo è vero, è vero altresì che non erravano i nostri onorevoli contraddittori affermando che nel 1852 non si operò il trasporto dei fondi del soppresso Ministero d'agricoltura e commercio. Di fatto noi abbiamo dovuto osservare che venne violato l'articolo 5 del decreto, il quale suona così:

« Articolo 5. Il ministro delle finanze provvederà pel ripartimento

Digitized by Google

» fra i diversi Ministeri coerentemente alle attribuzioni loro affidate,
» dei fondi stanziati pel servizio del suddetto soppresso Ministero. »

E con ciò resta sempre più messo in sodo che la opportuna disposizione non mancava in quel decreto-legge, segno evidente che neanco allora si credette al danno che ne sarebbe venuto ai lavori contabili.

Ma a rasserenare sempre più la Camera, aggiungeremo che, salvo un qualche maggior manuale lavoro proveniente dalla chiusura dei conti e dalla apertura di nuovi, nessun ostacolo o impedimento si attende da questa disposizione la ragioneria generale come ne fan fede le risposte a vari quesiti del relatore fatte dal ragioniere generale, che allighiamo alla lettera *A*.

Stando così le cose, la maggioranza della Giunta generale sempre più convinta che gli argomenti, la esperienza e le assicurazioni ricevute vengono in soccorso delle proprie idee, vi prega di fare buon viso all'articolo 2 del progetto ministeriale, e votarlo tal quale è nella sua interezza.

Poche e brevi riflessioni ci vengono alla mente in occasione dell'articolo 3 del presente progetto di legge.

Può e deve ammettersi che se nell'animo d'alcuni ha esistito la convinzione che la facoltà di aumentare e diminuire i ministri e determinarne le attribuzioni risiede nel potere reale, e se questo concetto hanno potuto essi deteggere dalla lunga e costante giurisprudenza nostrana ed estera; altri invece potè ritenere l'opposto, basandosi sopra una mancanza di definizione precisa, ed interpretando le facoltà e le prerogative del Parlamento nel modo più assoluto.

Or se nulla può dirsi per incolpare il procedere di coloro i quali la pensano nel primo modo, non è men desiderabile che il dubbio si chiarisca, anche così come vuole chiarirlo il presente Gabinetto. E sarebbe strano che quando un Ministero viene con la propria iniziativa a risolvere a favore delle prerogative parlamentari ciò che sinora poteva costituire se non altro un dubbio, una Commissione parlamentare volesse opporsi ad una proposta che ha per iscopo di regolare per legge gli organici definitivi dell'amministrazione centrale dello Stato.

Vi preghiamo quindi a voler votare di buon grado l'articolo 3.

Ma non possiamo por termine a questo paragrafo senza inserire una avvertenza che qualcuno della minoranza volle si annettesse alla relazione e che la Giunta accolse di buon grado.

Digitized by Google

Essa suona così:

« La Commissione pur affermando nella sua maggioranza di doversi » ricostituire il Ministero d'agricoltura industria e commercio sopra » basi più *omogenee* non discusse nessuna delle mansioni da togliere o » aggiungere, benchè qua e là i singoli membri ne abbiano fatto dagli » accenni per motivare e giustificare la risoluzione adottata, dell'ordi- » namento del Ministero su basi più omogenee.

» Quindi la relazione non deve intendersi nel senso che la Commis- » sione abbia voluto fare l'una o l'altra affermazione, ma invece volle » tutto lasciare impregiudicato. »

§ IV. — Saremmo al termine di questo qualunque siasi lavoro se non si fosse stabilito di trattare a proposito di questo progetto di legge la questione sollevata in seno della Commissione del bilancio, sul Ministero del Tesoro.

A prima giunta potrebbe sembrare che le questioni intorno al Tesoro non abbiano nulla di comune colla legge in disamina. Ma ove si rifletta, come fu fatto osservare in principio, che hanno unica origine e mirano a raggiungere unico scopo contabile, si converrà di leggieri che essi s'intrecciano all'ombra dello articolo 2° della presente legge.

Quale dovrà essere il metodo a seguire per trattare questa quistione?

Non sarà certamente quello che abbia per obiettivo l'esame della convenienza e dell'opportunità di questo Ministero, imperocchè vuolsi lasciare la quistione insoluta ed impregiudicata finchè un esame largo e ponderato sarà permesso.

Egli è piuttosto dal punto di vista del bilancio attuale che la questione va considerata, per sapere se convenga conservare la forma ai bilanci attribuita, onde non si pregiudichi in modo indiretto la questione della esistenza del Ministero del Tesoro.

Sotto questo punto di vista abbiamo già qualche cosa detto precedentemente, quando sviluppammo tutte le questioni d'ordine generale che alla forma dei decreti si riferivano.

Nè altrimenti era possibile praticare, e di ciò la Giunta si convinse, quando affidò l'incarico di riferire, anche sul tesoro, al relatore della legge in esame, con unica relazione.

Non riesamineremo dunque quale fu l'origine del Ministero del Tesoro facendo solamente osservare che gli argomenti già svolti nel 2°

Digitized by Google

e 3º paragrafo suffragano talmente la tesi presente, che non occorrerebbe altro che ripeterli. Sorvoleremo altresì sulla questione di opportunità, imperocchè parci si confonda con la questione di merito.

Nondimeno, a giustificazione dell'operato di coloro che lo crearono, e di quelli che ne prolungano l'esistenza, pur riservandosi ogni libertà d'azione onde pronunziare un prudente e ponderato giudizio sulla convenienza di mantenere questo Ministero, noi rammenteremo come esso attingesse la sua ragione di esistere nei precedenti parlamentari.

È certo che in questi 16 anni il lavoro addossato sulle spalle del ministro delle finanze fu ognora di una grande, saremo per dire, colossale importanza, e di una responsabilità immensa. Sia che si esamini lungo il periodo in cui più che altro bisognava pensare al còmpito di tesoreria per vivere alla giornata col minor numero possibile di palpiti; sia che si consideri nel periodo dell'incremento delle imposte, necessarie, anzi indispensabili, per raggiungere un compatibile equilibrio fra le entrate e le spese; sia infine che si apprezzi in quest'ultima fase in cui la trasformazione dello assetto tributario s'impone a qualunque ministro delle finanze onde toccare un fine stabile duraturo; egli è evidente che è tale e tanta la mole del lavoro, da spaventare le menti più robuste ed i più passionati atleti intellettuali.

Prendendo le mosse da simili considerazioni fu sempre creduta utile cosa l'alleggerire il carico del ministro delle finanze, ripartendo il Ministero in due, o creando una responsabilità parlamentare e politica per le attinenze ed i bisogni di tesoreria.

E difatti noi vediamo nel 1865 l'onorevole Sella venir fuori con la proposta di un Consiglio del Tesoro composto di due ministri responsabili sotto la dipendenza del ministro delle finanze,[1] e l'onorevole Scialoja, in una sua esposizione finanziaria, quella del 22 Gennaio 1866, far suo il concetto suddetto.

« Vi propongo, signori, egli diceva, che alla testa del Tesoro vi sia
» un Consiglio e che questo Consiglio del Tesoro abbia certe attribuzioni
» per le quali tutte le spese dello Stato fatte dalla finanza o da altre
» amministrazioni abbiano un amministrativo ed interno riscontro, una ve-
» rificazione precedente alla finale loro determinazione, in modo che sarà

[1] Relazione sul progetto di legge per la contabilità dello Stato, presentata il 19 dicembre 1865. Documento 42, pag. 24.

Digitized by Google

» più facile al ministro delle finanze impedire quelle spese che egli oggi
» deve accettare, poichè sono consumati gli impegni pei quali hanno ad
» essere fatte ed ai quali fu estraneo. »[1]

E come nel mondo fisico, nel mondo morale quando un'idea è partorita progredisce da sè e cresce; così questo concetto giustissimo dell'onorevole Sella fece strada nel mondo parlamentare nostro, e noi lo vediamo crescere, progredire e prendere le forme adulte d'un Ministero del Tesoro. Infatti, la Commissione dei Quindici, di cui l'onorevole Sella fu tanta parte, presentò alla Camera la primitiva idea così modificata:

« Nel primo regno d'Italia (scriveva) esemplare spesse volte citato
» e rare volte imitato, v'era uno speciale Ministero del Tesoro a cui ri-
» maneva affidata esclusivamente la cura dell'incasso del pubblico da-
» naro e del giro dei fondi secondo le assegnazioni della legge del bi-
» lancio. Questa istituzione potrebbe essere utilmente riprodotta o sotto
» forma di Ministero distinto, o, se meglio piaccia, sotto forma di un
» Consiglio del Tesoro direttamente responsabile dei pagamenti, in guisa
» che nè un solo ministro, nè l'intiero Consiglio dei ministri abbia ar-
» bitrio di alterare le distribuzioni e l'effettuazione delle spese asse-
» gnate. »[2]

Qual meraviglia dunque se con questi ricordi alla mente l'onorevole Depretis abbia presentato il progetto di legge del 27 Marzo 1877, n. 87, e visto che era arenato negli uffici della Commissione incaricata di studiarlo, a far breve e meglio, abbia deliberato di avvalersi delle facoltà concessegli dall'articolo 65 dello Statuto, per ottenere quello che usando di deferenza non aveva potuto ottenere?

Ma è inutile di più oltre intrattenerci in merito, perocchè diversamente saremmo condotti ad esaminare:

1° Le molteplici e distinte attribuzioni del Ministero delle finanze;

2° La compatibilità e la utilità della riunione di queste funzioni in una stessa persona;

3° L'esercizio di queste funzioni in ordine alle attribuzioni devolute alle ragionerie dei vari dicasteri dalla legge di contabilità del 1869;

4° Le ragioni che hanno impedito la regolare funzione del Ministero del Tesoro in questo primo periodo della sua esistenza.

---

[1] Scialoja, Esposiz. finanziaria, tornata 22 Gennaio 1866. Doc. 44 *B*, pag. 17.

[2] Relazione Correnti suddetta, § XXIV, pag. 74.

Digitized by Google

Tutto l'anzidetto rientrando nell'ordine degli studi che il Ministero ha promesso d'intraprendere, c'induce ad astenerci da ogni particolare disamina, sinò al giorno in cui saremo chiamati a deliberare sul risultato dei suoi studi.

Non pertanto egli è certo che il Ministero delle finanze così com'è non funziona bene: ed una riforma in proposito è da tutti sentita.

Affrettando coi nostri voti questa riforma, a noi per ora preme che le cose restino quali sono, affinchè il ministro, investito delle attribuzioni di due Ministeri diversi e distinti, giudichi dove sta il difetto, avvisi al da fare, elimini gl'inconvenienti e li corregga.

E si è appunto in questo divisamento, che essendo caduti d'accordo col Governo sulla necessità di mantenere separate le scritture dei due Ministeri, quello delle finanze e quello del Tesoro, proponiamo al vostro voto il seguente ordine del giorno che fissa i termini della discussione, ed afferma il principio che si conservino le scritture ripartite nel modo come vi furono presentate, pur mantenendo la interinalità del Ministero del Tesoro, la quale verrà affidata alle cure ed alla sapienza del ministro delle finanze.

Eccovi dunque l'ordine del giorno proposto di accordo fra la Sotto-Commissione di finanza e gli onorevoli ministro delle finanze e presidente del Consiglio, accettato dalla maggioranza della Giunta generale del bilancio, che noi vi preghiamo di votare.

MORANA, *relatore.*

ORDINE DEL GIORNO.

« La Camera:

» Ritenuto che la repartizione del Ministero delle finanze in due Ministeri rimarrà impregiudicata, finchè il Parlamento non avrà preso le sue deliberazioni sul riordinamento delle amministrazioni centrali dello Stato;

» Ritenuto che fino a quella deliberazione del Parlamento verrà conservato l'*interim* del Ministero del Tesoro:

» Passa alla discussione dei bilanci della spesa del Ministero delle Finanze e del Tesoro sulla base degli stati di definitiva previsione per l'anno 1878. » [1]

[1] Atti Parlamentari. Camera dei Deputati. Sessione 1878. — Stampato N°. 51 *A*.

Digitized by Google

Tornata del 4 Giugno 1878.

Presidente. L'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge per la ricostituzione del Ministro d'agricoltura, industria e commercio.

Si dà lettura del progetto di legge.

(*Il segretario Quartieri legge il progetto di legge*).

La discussione generale è aperta.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Spaventa. (*Conversazioni*).

Prego gli onorevoli deputati di far silenzio e di riprendere i loro posti.

Spaventa. Signori, io avrei sperato che l'onorevole Presidente del Consiglio, essendo persuaso, come sono io, che il decreto regio del 26 Dicembre scorso, col quale fu abolito il Ministero di agricoltura e commercio, eccedesse le facoltà del potere esecutivo, volesse pregare Sua Maestà di revocarlo in ossequio alle nostre istituzioni. In tal modo il Ministero di agricoltura, industria e commercio sarebbe rinato dalle sue ceneri col suo proprio bilancio e con la sua piena e legale autorità senza bisogno di questa legge, salvo il rivederne e ricomporne definitivamente le attribuzioni nella legge di organizzazione generale delle amministrazioni centrali, che il Ministero ci promette.

Se non che, come canta il poeta:

. . . . . non lice
Agli Dei disfar ciò che fer gli Dei.

E se tale è l'origine superiore di questa legge, a me converrà infine di acconciarmivi, purchè per questa via si faccia la ricostituzione del Ministero di agricoltura, industria e commercio, che io desidero ed approvo.

Io dirò in modo affatto sommario, o signori, le ragioni per cui desidero un Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Nella legislazione e nell'amministrazione di uno Stato le considerazioni economiche hanno acquistato oggi tale e tanta importanza quanta ve ne aveva prima, e ve ne ha ancora, la cognizione del diritto.

Le discipline economiche richiedono oggi come richiedeva e richiede ancora la cognizione del diritto, un organo proprio nei Consigli di ogni Governo civile.

Digitized by Google

Ed infatti, o signori, non vi è quasi nessuno dei grandi Stati civili che non abbia una simile istituzione.

Un' altra ragione, per cui io voglio un Ministero di agricoltura, industria e commercio, è che vi sono oggi alcune condizioni generali dello sviluppo economico di una nazione, le quali nessuno Stato civile può fare a meno di prendere ad oggetto delle sue cure; sia sotto forma di gestione, sia sotto forma di ispezione. Esse formano un ramo talmente sostanziale e così distinto da ogni altro ramo della pubblica amministrazione, da richiedere una speciale iniziativa ed una speciale responsabilità, che sono i caratteri propri e veri di un ministro.

L' abolizione quindi del Ministero di agricoltura e commercio fu per me più che un errore, una colpa.

Ma mi acconcierò forse a questo progetto di legge per un'altra cagione, signori, ed è questa. Esso ci porge l' occasione di esaminare lo stato del nostro diritto pubblico, circa un punto delicatissimo; quello cioè se, e in che misura, il potere esecutivo può provvedere da sè alla sua organizzazione.

Questo esame è tanto più importante, inquantochè (se vi prendono parte uomini più competenti in queste materie di quel che io non sono) il Governo potrebbe trarne lumi per il progetto di legge, per la riorganizzazione dell' amministrazione, che egli prepara.

Peraltro la Commissione generale del bilancio, con la chiara ed accurata relazione che ha premesso a questo progetto di legge, parrebbe quasi togliere ogni importanza a questa discussione, dappoichè essa dice che noi abbiamo già una giurisprudenza formata su questo argomento. La relazione dice che è anzi indiscutibilmente dimostrata la legittimità dei decreti del 26 Dicembre. Se veramente le cose stessero così, questa discussione sarebbe inutile; ma io credo che stieno precisamente al contrario. Io credo che vi sia una giurisprudenza formata in un senso perfettamente opposto a quello indicato dalla Commissione del bilancio. Io credo che vi sia qualche cosa d' indiscutibilmente dimostrato ma credo che ciò sia la illegittimità dei decreti del 26 Dicembre. Questo dissenso prova la necessità della discussione.

Ed invero il parere dato dalla Commissione del bilancio arguisce la persuasione, in cui essa era che questa discussione fosse inevitabile.

Però l'onorevole Depretis che è il più interessato in questo dibattimento è uscito, mi pare, da un bel pezzo dalla minore età e non aveva

Digitized by Google

bisogno di un atto di volontaria giurisdizione per affrontare questo giudizio. Vi è anzi chi potrebbe vedere nel parere di una Commissione di cui l'onorevole Depretis è il presidente, sopra la quistione a cui accennavo, confuso in una sola coscienza il giudizio del magistrato e l'interesse del litigante, l'*ego te absolvo* del prete ed il *me poenitet* del peccatore.

Ma lasciando questo lato accidentale della cosa, il valore reale del parere della Commissione del bilancio rimane quello che esso è, e sia per l'autorità e dignità dell'ufficio, sia per la qualità delle persone da cui quel parere ci è dato, merita tutto il nostro esame. Ed è ciò che mi propongo di fare.

Ma prima permettetemi, o signori, che io sgombri l'orizzonte, nel quale desidero di collocare e mantenere il punto di diritto costituzionale che intendo di discutere dinanzi a voi, da tutte le considerazioni accessorie che vi si possono fare intorno; accessorie sì, ma che pure hanno qualche importanza nella presente questione.

E per prima noi non possiamo a meno, o signori, di ricordare come e quando i decreti del 26 Dicembre furono firmati. Essi furono firmati da Sua Maestà Vittorio Emanuele II in Torino il giorno 26 Dicembre scorso, sopra la proposta di un Consiglio di ministri, i quali, secondo me, non potevano esercitare legittimamente la loro autorità, perchè non avevano ancora prestato giuramento nelle mani di Sua Maestà, giuramento che fu prestato in Roma soltanto il giorno 29 Dicembre.

Noi non possiamo a meno di ricordare che la legge del bilancio dello Stato, colla quale il Parlamento aveva votato il denaro occorrente a tutti i pubblici servizi commessi alla cura ed alla responsabilità dei nove ministri esistenti, era stata sancita appena 10 giorni innanzi; e nella discussione che aveva avuto luogo sopra il bilancio non sorse mai a nessuno il dubbio nè alcuno manifestò il minimo presentimento della fine miserabile che era preparata al Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Io mi domando: come mai l'onorevole Depretis, il quale certamente doveva meditare fin d'allora una riforma così grave negli ordinamenti superiori del Governo, avendo l'occasione di aprirsene con questa Camera, non sentì il dovere di manifestarci i suoi intendimenti per conoscere quale fosse l'avviso di quest'Assemblea sopra una simile questione?

Digitized by Google

Altrettanto si può dire del decreto che risguarda la creazione del Ministero del Tesoro. Noi non possiamo a meno di ricordare che dieci mesi innanzi l'onorevole Depretis presentava un progetto di legge a questa Camera per istituirlo, e che il Parlamento non aveva preso peranco alcun partito su quella istituzione; ed ora l'onorevole Depretis si faceva lecito di suo arbitrio di crearlo senza il consenso del potere legislativo.

O, signori, dacchè il regno d'Italia fu costituito, noi non abbiamo visto nulla di simile. Molte, varie, frequenti mutazioni sono avvenute nell'organizzazione dei nostri uffici pubblici, molti sono i biasimi e le scuse che noi abbiamo udite contro o a favore dei Ministri che le fecero, ma un organismo intero dello Stato scomparso, un altro creato *ex nihilo* non si era visto ancora.

Ora se vi è chi crede che questi atti siano di poca importanza, io mi permetterò di ricordargli la sentenza di un pubblicista moderno dei più illustri.

L'organizzazione dei Ministeri, dice lo Stein, vale quanto l'organizzazione stessa dello Stato.

Lo ripeterò con le stesse parole tedesche, di origine latina e quasi intelligibili a tutti: *die Organisation der Ministerien, die Organisation der Staates selbst bedeutet....*

Se vi è chi crede che possa lasciarsi al potere esecutivo l'organizzazione dei Ministeri, io gli ricorderò la sentenza di Barrère, del famoso membro della Costituente francese: *l'organisation des Ministères, c'est la création du Gouvernement.*

Se v'è chi crede che si possa lasciare simile facoltà al Governo senza danno, gli ricorderò le parole colle quali il buon Garnier-Pagés lamentava ciò che accadeva nel suo paese prima del 1848.

« Ad ogni nuova distribuzione di portafogli, diceva Garnier-Pagés, i ministri si spartiscono gli affari e gli impiegati a modo dei barbari, i quali facevano due parti del mantello e dell'armatura del vinto. »

Mazzarella. Ne abbiamo viste tante di....

Presidente. Non interrompa.

Spaventa. E in altro luogo soggiunge: « Non sono più i ministri che debbono essere fatti pei Ministeri, ma i Ministeri per gli amministratori. » Non vi pare, signori, che queste parole calzino a capello alle metamorfosi succedute presso di noi alla fine del Dicembre scorso?

Digitized by Google

Noi non possiamo neppure dimenticare la viva polemica che si suscitò dappertutto intorno ai decreti stessi. Debbo dirlo con compiacenza: una tale polemica, non ostante qualche troppo vivace personalità, dimostrò che la coltura politica nel nostro paese ha fatto dei progressi notevoli. Le conclusioni a cui quella disputa è pervenuta, non possono tenersi inspirate da spirito di parte anzichè da amore sincero per lo sviluppo delle nostre istituzioni. Giornali di destra e giornali di sinistra hanno sostenuto ugualmente l'incostituzionalità e la inopportunità dei decreti del 26 Dicembre.

Infine noi non possiamo dimenticare i voti e le proteste dei comizi agrari e delle Camere di commercio; voti e proteste nelle quali non v'ha chi possa distinguere l'impulso di un partito piuttosto che di un altro; che anzi la Commissione stessa ha riconosciuto essere essi l'espressione schietta del sentimento del paese.

La questione adunque, o signori, è già nel paese e ci viene dal paese; essa s'impone a questa Camera e non possiamo non discuterla.

De' due lati, che essa ha, l'aspetto costituzionale e quello della convenienza e opportunità, io nel mio discorso non mi occuperò se non del primo. Entro quindi nel cuore dell'argomento.

Il principio dal quale dobbiamo muovere, o signori, per risolvere la questione di cui si tratta, s'intenda da ognuno, non può essere se non il concetto del potere esecutivo, nel nostro sistema politico, come è definito nello Statuto e come si è venuto esplicando nelle nostre leggi e nei nostri usi costituzionali.

Per l'articolo 5 dello Statuto il potere esecutivo appartiene solo al Re; per l'articolo 6 il Re nomina a tutte le cariche dello Stato, e fa i decreti e i regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi senza poterle però sospenderne o dispensarne.

In queste facoltà costituzionali del potere esecutivo è compresa quella di crearsi i propri organi per l'esecuzione delle leggi, e adattarli alle esigenze mutabili della realtà? Qui sta il problema. Ora, o signori, nei termini in cui il potere esecutivo è definito dallo Statuto, formalmente, espressamente al potere esecutivo non è attribuita alcuna facoltà organica.

Il potere esecutivo nomina a tutte le cariche dello Stato, dice lo Statuto, ma non dice che il potere esecutivo istituisca lui tutte le cariche dello Stato, e tanto meno che ne determini le attribuzioni.

Digitized by Google

Lo Statuto dice che il potere esecutivo fa i decreti ed i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi. E qui, ne convengo, può esservi una facoltà del potere esecutivo di crearsi anche gli organi suoi. Ma, signori, considerate bene questo punto. Se lo Statuto non toglie che il decreto possa supplire in alcuni casi ciò che manca alla legge, per esempio, l'istituzione e determinazione degli organi necessari per l'esecuzione dappoichè altrimenti la legge resterebbe ineseguibile, lo Statuto medesimo non toglie che la legge determini il suo soggetto, in tal guisa e così compiutamente, da non lasciare nessun posto al decreto ed al regolamento, neppure per la istituzione degli organi, e distribuzione delle loro funzioni.

Lo Statuto non definisce in che consiste il decreto, e in che consiste la legge, e non pone alcun limite preciso tra l'uno e l'altra.

Lo Statuto non ha fatto e non poteva fare queste definizioni; lo Statuto se ne è rimesso alla realtà e verità delle cose. E la realtà e verità delle cose, o signori, sapete qual'è? È questa: il potere esecutivo, come qualunque potenza morale, viva e reale, deve avere in sè la possibilità di adempiere al suo scopo, e quindi la facoltà di crearsi gli organi nelle cui funzioni quello scopo si realizza; altrimenti esso non sarebbe un potere organico, ma un morto e inerte meccanismo.

Ma, o signori, il potere esecutivo non è un organismo che vive e sta da sè; esso è compreso in un organismo superiore, nell'organismo dello Stato, dove non è tanto coordinato, quanto subordinato al potere legislativo. La sua attività organica quindi ha e non può non avere dei limiti. Ora di questi limiti alcuni sono espressi, altri impliciti; qualcuno generale, altri speciali. È un limite espresso e generale quello di cui parmi si contenta la Commissione del bilancio, cioè l'approvazione del bilancio, riservata al Parlamento, senza il cui assenso nessuna spesa può farsi, neppure per le istituzioni necessarie alla esecuzione delle leggi.

Ma, o signori, di questo limite tanto vantato, io non nego certo la grandissima importanza, no; ma esso si ritrova financo nelle costituzioni feudali, dove i Parlamenti erano convocati a votare i sussidi e deliberare leggi di puro diritto privato.

Vi sono però, o signori, nello Statuto anche dei limiti espressi e speciali all'attività organica del potere esecutivo. Così l'organizzazione giudiziaria, secondo l'articolo 70, non si può ordinare, nè derogare se

Digitized by Google

non in forza di una legge. Così le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono, secondo l'articolo 74, regolate dalla legge. Questi sono limiti espressi. Ma ve ne sono degli altri impliciti nella natura e nello spirito di tutto il sistema, che vengono fissandosi e colorando a mano a mano che l'uso delle istituzioni costituzionali diventa più pratico e il concetto loro più concreto.

Se lo Statuto riserbò espressamente alla legge così pochi ordinamenti organici, esso non ha impedito, che anzi presuppone che il potere legislativo potrebbe imprimere l'autorità sua a tutti gli altri organismi dell'amministrazione, non ha impedito che si desse per mezzo della legge a questi organi la stabilità necessaria di cui essi possono avere bisogno; ma tutto ciò non può farsi senza limitare sempre più l'attività organica del potere esecutivo.

E infatti, o signori, ogni volta che noi facciamo una legge organica che cosa facciamo? Noi circoscriviamo e limitiamo colla cooperazione del Parlamento quell'attività organica originaria che il potere esecutivo, prima che la legge fosse da noi fatta, era in diritto di usare, ed in fatto usava negli ordinamenti amministrativi a cui la legge si riferisce.

Questi limiti impliciti nel potere esecutivo i quali si vengono esplicando a mano a mano, formano quella vasta frontiera mobile che un grande pubblicista, il Gneist, ha scoperto tra la legislazione e l'esecuzione, tra il decreto e la legge nel diritto pubblico inglese, e che si ritrova anche nel breve dominio della nostra vita costituzionale. È questa una zona la quale da una parte si restringe a misura che la legislazione prende per suo oggetto un maggior numero di punti dell'organismo amministrativo dello Stato: da un altro si allarga col moltiplicarsi dei bisogni e delle relazioni che l'amministrazione deve curare anche prima che siano regolati per legge.

Di queste leggi, o signori, gli inglesi ne hanno alcune migliaia; le fanno, le mutano, le emendano, e ne codificano ora una parte ora un'altra, continuamente.

In Francia predomina il principio opposto; le organizzazioni in Francia si fanno anche oggi, sotto la repubblica; generalmente per semplici decreti; le leggi organiche francesi la più parte risalgono alla Costituente.

Molte delle amministrazioni che noi abbiamo già ordinate per legge,

Digitized by Google

in Francia sono rimaste tuttavia ordinate per decreto. La stessa contabilità dello Stato, che da noi è regolata da una legge che teniamo tra le più fondamentali, è organizzata in Francia da semplici ordinanze, da quella reale del 31 Maggio 1838, e da un'altra imperiale del 1862.

Noi, o signori, non ne abbiamo fatte tante, e non ne faremo mai, spero, tante di queste leggi, quante ne hanno fatte gl'inglesi, per l'indole nostra latina più sistematica e comprensiva, ma è necessità di farne, è progresso di farne, perchè si è in questo modo che il Parlamento prende parte all'ordinamento dello Stato, si è in questo modo che il paese prende parte all'amministrazione del suo Governo.

Amministrare, o signori, significa queste tre funzioni, organizzare, regolare, disporre, e quando il Parlamento, e per suo mezzo il paese, prende parte all'organizzazione delle amministrazioni dello Stato, esso prende parte alla sua amministrazione. In questo modo solo la libertà costituzionale diventa concreta, diventa quello che deve essere cioè non semplice partecipazione alla formazione delle leggi, ma partecipazione alla loro esecuzione.

Dentro la libertà costituzionale, o signori, vi è un tipo che vi lavora e che ne promuove continuamente lo sviluppo e il compimento, è il tipo dell'uomo veramente libero, dell'uomo che fa a sè la propria legge e che l'eseguisce da sè.

Sarebbe difficile dire qui dove è arrivata la partecipazione che il nostro Parlamento ha avuto nel lavoro di organizzazione di tutta la nostra amministrazione. Le leggi sulla contabilità dello Stato, sul Consiglio di Stato, sulla Corte dei conti, sui lavori pubblici, sull'istruzione pubblica, sulla sicurezza pubblica, sulla sanità pubblica, sull'ordinamento giudiziario e sull'amministrazione dei comuni e delle provincie, sull'organismo dell'esercito e della marina ce ne possono dare una idea approssimativa.

Ma, o signori, non è solo colle leggi organiche generali che il Parlamento prende parte all'ordinamento delle pubbliche amministrazioni; ma ogni volta che esso dà una nuova attribuzione al Governo o rivede una attribuzione antica e non si contenta di darla al Governo come tale ma l'attribuisce a questo o quell'organo suo speciale, e la fissa su questo o su quell'ufficio, esso fa una legge di organizzazione. In questo modo un lento processo di organizzazione condotto dalla legislazione, investe a poco a poco ogni parte dell'amministrazione pubblica, dalle più basse alle più alte sfere del Governo.

Digitized by Google

Si determinano legislativamente gli organi e le funzioni ora di una amministrazione, ora di un'altra, e l'organismo intero che di ciascuna risulta, sia al centro, sia negli uffici esteriori, viene a trovarsi legislativamente stabilito.

Questo è l'effetto che le nostre leggi organiche hanno prodotto già sull'organizzazione dei nostri Ministeri: questo è l'effetto prodotto dalle leggi di attribuzioni che noi abbiamo conferito ora ad un Ministero, ora ad un altro.

Ne volete una prova? Prendiamo, per esempio, ad esame il Ministero dell'interno. Non vi è bisogno di percorrere la grossissima Raccolta ufficiale delle leggi, per cercarvi le tante attribuzioni che il Parlamento ha conferito a questo Ministero.

Mi contento di aprire il Manuale del deputato. Ecco la legge comunale. Leggo l'articolo 3, ultimo comma. Parla del prefetto, e dice: « Dipende dal Ministro dell'interno, e ne eseguisce le istruzioni. »

Credete ora voi, o signori, che, quando il Parlamento ha fatto questa legge, abbia lasciato balìa al potere esecutivo, se così credesse, di trasferire questa facoltà dal Ministro dell'interno al Ministro della guerra? Credete voi, o signori, che se la Corona, usando di una prerogativa che io le riconosco, nominasse un Ministro di polizia, e che se quest'attribuzione data dalla legge comunale e provinciale sopra i prefetti al Ministero dell'interno, fosse trasferita per semplice decreto al Ministro della polizia, non sarebbe violata la legge? Vi contentereste voi, per impedire ciò, di quella garanzia generale di cui si contenta la Commissione, cioè del voto del bilancio riserbato al Parlamento, senza il cui assenso non è possibile fare alcuna spesa?

Andiamo oltre. Prendiamo la legge di pubblica sicurezza. Leggo l'articolo 1: « L'amministrazione di pubblica sicurezza è diretta dal Ministro dell'interno, e per esso dai prefetti e sotto-prefetti. »

Ecco la legge sulla sanità pubblica: « Articolo 1. La tutela della sanità pubblica è affidata al Ministro dell'interno, e sotto la sua dipendenza, ai prefetti, ai sotto-prefetti ed ai sindaci. »

Legge sul Consiglio di Stato (*Rumori a sinistra*): « Articolo 2. Il presidente del Consiglio di Stato, i presidenti di sezione e i consiglieri sono nominati per decreto reale proposto dal Ministro dell'interno dopo deliberazione del Consiglio dei ministri. »

Articoli 19 e 20 della legge sulle opere pie:

Digitized by Google

« Art. 19. Sono approvati dal Ministro dell'interno i bilanci e conti degli istituti, quando una parte delle spese ordinarie dei medesimi è a carico dello Stato. »

« Art. 20. Il Ministero dell'interno invigila al regolare andamento delle amministrazioni delle opere pie, ed, ove occorra, anche per mezzo di speciali delegati ne esamina le condizioni e riconosce se vi sono osservate le leggi, gli Statuti ed i regolamenti che le concernono.

» Invigila pure gli istituti indicati all'articolo 3 per l'adempimento degli obblighi assunti e per impedire ogni abuso della confidenza pubblica. »

Se noi, o signori, facessimo la stessa rassegna di molte altre leggi organiche relative ad altri Ministeri, il resultato si troverebbe il medesimo.

Così l'azione del Parlamento poco a poco ha concretato e formato l'organismo delle nostre amministrazioni e dei Ministeri stessi. Alle organizzazioni prima fatte per semplici decreti regi sono succedute le organizzazioni fatte per leggi; e queste come, per esempio, è avvenuto per l'esercito e la marina, hanno dato a questi organismi quella stabilità e quella certezza senza di cui non è possibile la responsabilità dei pubblici ufficiali, ossia un governo secondo le leggi.

Ora, se voi, o signori, per mala ventura pensaste che al potere esecutivo è lasciata facoltà di disfare o mutare questi organismi inferiori o superiori dell'amministrazione, trasferendo le attribuzioni fissate dalle nostre leggi organiche in un organo nella sfera di un altro senza il vostro consenso; io dico, o signori, che questo principio conterrebbe in sè la rovina del sistema costituzionale.

Il sistema costituzionale, o signori, poggia essenzialmente su questo punto: ciò che è fatto per legge non può essere disfatto che per legge.

Qualunque sia l'obbietto su cui la legge cade, ancorchè questo obbietto sia meramente regolamentare, una volta regolato dalla legge, non può essere alterato che dalla legge.

Questa dottrina non è dei pubblicisti più arditi, ma dei pubblicisti più conservatori, e teneri della prerogativa reale; e per citarne uno dei più chiari, è la dottrina anche del Pôlz.

Or dunque, o signori, voi potete presentire già da queste premesse le conchiusioni a cui io sono per giungere nell'esame della questione che

Digitized by Google

ci occupa. Ma prima di trarre queste conclusioni, voi mi dovete permettere che io discorra dei precedenti e delle dottrine contrarie che si accampano contro la mia tesi. È forse un tema un po' lungo, ma io spero di esaurirlo rapidamente. (*Riposi! riposi!*)

Presidente. Vuole riposare, onorevole Spaventa?

Spaventa. Se lo permette!

Presidente. La seduta è sospesa per 10 minuti.

La seduta è riaperta. Prego gli onorevoli deputati a riprendere i loro posti.

L'onorevole Spaventa ha facoltà di continuare il suo discorso.

Spaventa. Dirò ora, signori, dei precedenti e delle dottrine che si invocano per sostenere la tesi *contraria*.

La vera natura e la forma del potere esecutivo, o signori, non furono conosciute nè realizzate se non quando esso fu distinto e separato dal potere legislativo. Nella confusione fra l'uno e l'altro potere, e per conseguenza fra la legge e il regolamento o decreto, che sono gli atti o le funzioni proprie dell'uno e dell'altro, era impossibile di comprendere o di organizzare razionalmente le funzioni. Nella monarchia assoluta il decreto era distinto piuttosto nominalmente che realmente dalla legge, poichè, emanando entrambi dalla stessa fonte, finivano per avere la stessa autorità e lo stesso valore.

Il Governo della monarchia assoluta trae non solo la sua autorità morale dal Re, ma non è che la espressione della volontà di lui; l'amministrazione non è che lo stesso volere regio applicato a tutti i rapporti giuridici, economici e morali di un paese. In questo sistema i funzionari pubblici, dal ministro all'ultimo agente esecutivo, sono servitori del Re; la forma superiore del Governo d'ordinario si trova ordinata in forma collegiale siccome si conviene ad una società ancora costituita ad ordini e classi che la monarchia assoluta da sola non riuscì a vincere.

Per contrario, o signori, il Governo come Ministero, non apparisce nella storia che con la rivoluzione francese, ed appartiene all'epoca costituzionale. Il Macaulay dice che ai tempi di Carlo II financo il nome di ministro era ignoto agli inglesi. Il Thiers dice che la natura di quello che è veramente un Ministero era ancora ignota ai francesi al principio della rivoluzione.

Non è già, o signori, che di ministri non ve ne siano stati o sotto un nome, o sotto un altro in ogni tempo ed in ogni Stato, imperocchè

Digitized by Google

sia impossibile immaginare una pubblica amministrazione senza dei capi che la dirigano: ma un sistema del potere esecutivo nella monarchia, dove il Governo sia distinto dal Re, dove il Governo non abbia altra volontà che la legge, dove il Governo sia incaricato di mantenere costantemente l'armonia fra la legge e la sua esecuzione, un sistema tale è una forma affatto moderna del potere esecutivo, e, come ho detto, appartiene esclusivamente alla fine del secolo passato ed al secolo presente.

Mazzarella. Oggi siamo un poco a scuola. (*Si ride*).

Spaventa. Se l'aveste studiato prima non ne avreste bisogno ora.

Mazzarella. Però avremmo bisogno di altri maestri. Siamo spaventati da queste dottrine.

Presidente. La prego, onorevole Mazzarella, non interrompa.

Spaventa. Le caratteristiche di questo sistema sono semplicissime. Il Governo in questo sistema è essenzialmente subordinato alla legge. Quindi la sua responsabilità, quindi la sua libertà d'azione nei limiti delle proprie attribuzioni, quindi, come corollario di questa libertà di azione, la concentrazione di ciascun ramo della pubblica amministrazione sotto un capo unico, sotto un'individualità unica che ordina e decide, e ne risponde. Così sparisce la forma collegiale del Governo che si ritrova in quasi tutti gli Stati d'Europa fino alla rivoluzione francese.

Un altro principio di questo sistema è la determinazione delle attribuzioni del cui esercizio i funzionari pubblici indistintamente debbono rispondere: responsabilità legale, penale e civile, distinta dalla responsabilità politica. Un altro principio è la responsabilità politica comune a tutti i ministri, e corrispondente all'unità del Governo ed all'indirizzo unico di tutti i suoi movimenti. Un altro principio infine è la divisione sistematica del Governo, non tanto come una questione di convenienza e di divisione di lavoro, ma come conseguenza del concetto della responsabilità: *il faut organiser le corps*, come diceva Barrère, *avant de régler les modes et les peines de la responsabilité.* Tale, signori, è lo spirito della legge d'organizzazione generale del Governo francese, del 25 Maggio 1791. Ora sapete, signori, quale fu il membro dell'assemblea francese che si oppose a questa legge?

Non si meravigli l'onorevole Depretis di trovarsi in compagnia di Robespierre. Robespierre a nome della prerogativa reale, a nome dei diritti della monarchia, s'oppose a quella legge. Egli diceva: i ministri

Digitized by Google

sono agenti del Re a cui bisogna lasciare la distribuzione delle loro funzioni.

Il linguaggio che si adopera oggi per giustificare ciò che fu fatto non pare che sia altro che una ripetizione delle parole di Robespierre. Al contrario Lanjuinais, Antoine, Dandré, Deumeuniers, Barrère e tutti i liberali moderati sostennero la legge. Essi distinguevano il Re dal Governo, il Governo dalla amministrazione, la responsabilità legale dalla responsabilità politica. Essi ragionavano così: se si vuole che gli agenti del potere sieno responsabili, le loro attribuzioni devono essere necessariamente determinate dalle leggi.

Ma la rivoluzione francese, o signori, trasmodò e sconvolse ogni cosa; essa fece del Governo, che era opera sua, lo strumento dei suoi successi e eccessi, e lo volle mallevadore dei suoi trionfi; ebbe bisogno di un Governo di potere illimitato e di responsabilità illimitata; tagliò il capo a Luigi XVI e scrisse l'articolo 75 della Costituzione dell'anno VIII, secondo cui i funzionari sono responsabili soltanto innanzi ai loro superiori; non patì nessuna delle distinzioni a cui ho accennato di sopra; queste le parvero inutili finzioni. Essa non lasciò innanzi a sè che chi, o ministri o consoli o imperatore, rispondesse di ogni cosa.

In questo sistema l'organizzazione del Governo fu lasciata al Governo, il decreto prese il disopra sulla legge organica, l'amministrazione cessò di essere l'oggetto della legislazione, il principio della partecipazione dei cittadini alla esecuzione della legge fu abbandonato, la direzione dell'amministrazione fu raccolta in un centro solo.

Egli è questo, o signori, il carattere che la rivoluzione impresse al diritto pubblico francese, e questo carattere non si cancellò mai.

Secondo questo carattere il Governo provvede da sè con i suoi propri atti alla propria organizzazione. Figuratevi, o signori, come il primo impero usasse largamente di questa prerogativa.

Napoleone I fece, disfece, i Ministeri come gli parve; creò il Ministero del Tesoro e quello della polizia; i Ministeri furono da lui portati ad 11. E quando sopraggiunse la Restaurazione e fu ristabilito il Governo costituzionale, l'impulso era già stato dato, era diventato una direzione così determinata della coscienza giuridica francese, che nulla valse a farlo deviare.

Così, o signori, la Ristorazione per semplice ordinanza regia riduce i Ministeri a sette nel 1816; e nel 1828 ne crea tre: quello del commercio

Digitized by Google

e delle manifatture, quello degli affari del culto, quello dell'istruzione pubblica. Nel 1829 abolisce il Ministero di commercio e delle manifatture. Sotto la monarchia di Luglio si segue lo stesso andazzo. Nel 1831 è ricostituito il Ministero d'agricoltura per semplice ordinanza reale. Nel 1839 è creato il Ministero dei lavori pubblici.

E la scienza così del diritto amministrativo, come del diritto costituzionale, segue la corrente: Macarel, Dufour, Guizot, Rossi, Laferrière, Foucart, Vaupeerboom, Thonissen, per dire anche dei belgi, i quali appartengono ad un paese che è un'appendice morale della Francia, tutti ritengono come principio ammesso che spetti al potere esecutivo di provvedere come crede alla distribuzione degli affari tra i Ministeri.

Ma, o signori, se vi prendete la pena di esaminare l'opinione di questi scrittori, noterete una lacuna notevole, vedrete che una critica vera della cosa non è stata fatta.

Nessuno, per esempio, si è proposto il problema: ma se c'è una legge che ha attribuito ad un Ministero, formalmente, espressamente una competenza, sarà permesso di distruggere questa istituzione, e di trasferire così di puro arbitrio del Governo queste facoltà ad altri Ministeri?

Signori, non vi è nessuno di questi scrittori il quale risponda a questo quesito. Dunque essi non hanno esaminato a fondo la questione, hanno seguitato, come diceva, l'impulso di una dottrina meramente storica, che ha la sua origine dalla storia del potere esecutivo in Francia. È inutile dire che il *secondo impero* fu fedele a una tendenza tradizionale così conforme alla sua indole.

Questa tendenza, signori, predominò anche nei primordi della nostra vita costituzionale. Fra le tante buone e cattive idee che noi riceviamo dai francesi vi è da contare anche questa, che io credo pessima.

Ma, o signori, vi è in questo vecchio sangue latino qualche cosa che resiste alla invasione di uomini e cose forestiere, e finisce sempre per vincere. Evvi nella nostra geografia morale un confino, un piccolo Rubicone, dove si trova una colonna, simile a quella che si trovava sul Rubicone della nostra antica geografia italica e in questa colonna è parimente scritto: *Sanctio Plebisciti Senatusve consulti, ultra hoc fines arma nec signa proferre liceat nemini.* E io credo, o signori, che sia un avanzo di questa nobile indole, la quale ci preserva, come da tante altre

Digitized by Google

false idee, così ancora dal contagio della furia con cui i francesi fanno e disfanno i loro ordini di Governo. Io credo che sia un avanzo di questa nobile indole che ci preserva dal vezzo di tessere colla dittatura, se posso imitare una frase del Segretario fiorentino, di tessere colla dittatura i male orditi della libertà. (*Bravo! Bene!*)

Ma è ben vero che, come diceva, da principio la tendenza da noi fu francese. Lo statuto del 4 Marzo è firmato da 7 ministri.... dico male, da un ministro e da sei segretari di Stato. Prima dello Statuto non vi era che un primo ministro; gli altri erano semplici segretari di Stato, agenti della volontà del Re: il segretario di Stato è il ministro del secolo XVI che si continua sino all'epoca costituzionale.

Il 16 Marzo si crea il primo Ministero costituzionale, presidente Balbo, si abolisce il Ministero dei lavori pubblici, ed i ministri sono ridotti a sei. Ai 26 e 29 Luglio viene il Ministero Casati, e si ricostituisce il Ministero dei lavori pubblici. Il 22 Agosto dello stesso anno col Ministero Pinelli si ricostituisce per semplice decreto reale il Ministero di agricoltura e commercio e vi si aggiunge più tardi la marina.

Il 26 Febbraio 1852 il Ministero di agricoltura e commercio, per semplice decreto reale è abolito.

Fin qui, signori, voi vedete un moto ascendente dello stesso principio. Il Governo va cercando il suo assetto, e non lo trova. Ad un atto ne succede un altro che lo contraddice.

Ma al 1853 la libertà costituzionale in Piemonte si era già un poco assodata; il Paese, il Parlamento aveva preso gusto a cooperare nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, al riordinamento dei pubblici servizi, all'organizzazione delle sfere superiori del Governo; ed ecco che viene la legge 23 Marzo 1853 sopra l'amministrazione centrale dello Stato e sulla contabilità dello Stato.

Questa legge ha per principio il concetto di sottoporre all'autorità del Ministero tutte le amministrazioni, abolisce quindi le aziende, e gli dà facoltà di creare delle direzioni generali, ma solo come parti integranti dei Ministeri. Prescrive l'uniformità dei titoli, dei gradi e degli stipendi, e lascia che i titoli e i gradi siano determinati per decreto. Richiede che gli stipendi non possano essere determinati che per legge, ma tutte queste facoltà sono date soltanto fino al 1° Gennaio 1854. Dal 1854 al 1859 non intervenne nulla di notevole, forse uno o due servizi, come le scuole nautiche, le poste ed i telegrafi sono trasportati da

Digitized by Google

un Ministero all'altro in conseguenza delle leggi del bilancio, dove era stato fatto dal Parlamento il trasferimento dei fondi relativi.

Siamo al 1859, ed ecco un decreto-legge del 13 Novembre 1859 sotto i pieni poteri, e con esso il Governo dà a sè stesso la facoltà straordinaria di provvedere alla riforma dei Ministeri, presso a poco come era detto nella legge del 1853, coll'aggiunta di poter provvedere alla creazione anche degli uffici dipendenti dall'amministrazione centrale.

Però, o signori, è sensibile il movimento che queste leggi vi rappresentano nel campo delle idee relative alle facoltà organiche del potere esecutivo. Il potere esecutivo non si crede così più sciolto, così libero come era una volta. L'una e l'altra legge ha per fondamento il principio che il Governo non possa toccare all'ordinamento attuale dell' amministrazione centrale senza bisogno di una delegazione legislativa.

È in questo stato di cose, o signori, in questa condizione di animi, in questo stato di diritto che venne la legge del 5 luglio 1860, colla quale fu costituito il Ministero di agricoltura, industria e commercio.

Io non esamino ora le singole disposizioni di quella legge, vi ritornerò sopra più tardi. Per ora mi basta solamente di notare questo punto; a differenza del 1848 e del 1852 oggi il Governo viene dinanzi al Parlamento per domandare i fondi che occorrono per attuare il Ministero di agricoltura, industria e commercio, e la facoltà di variare i bilanci già approvati passando i fondi attribuiti ad altri Ministeri nel bilancio del Ministero di agricoltura, industria e commercio, al quale i servizi relativi sarebbero trasferiti.

Lo stesso spirito continua e si ritrova subito nell' articolo 2 della legge 28 Giugno 1866, cioè nella legge dei pieni poteri dati al Governo durante la guerra d' indipendenza contro l'Austria. Ivi è detto:

« È data facoltà al Governo di provvedere con decreti reali alla riforma dell'ordinamento interno dei Ministeri e degli uffici immediatamente dipendenti, delle loro attribuzioni e degli ufficiali che li compongono, salva l'approvazione del Parlamento. »

Quale è ora il senso di questa legge?

Essa dà al Governo la facoltà di provvedere alle riforme interne dei Ministeri e delle loro attribuzioni; dunque ritiene che il Governo questa facoltà non l'abbia da sè; nè si contenta di ciò, ma richiede che quando il Governo avrà usato della facoltà datagli, deve sottoporre gli atti suoi

Digitized by Google

all'approvazione del Parlamento. Tanto eravamo allora gelosi dell'azione del potere legislativo nell'organizzazione della nostra amministrazione centrale! E di questo sentimento si faceva specialmente organo la sinistra, con domande continuamente ripetute che gli organici delle amministrazioni tanto centrali che locali fossero stabiliti per legge.

In questa pretesa della sinistra, a mio parere, vi era una esagerazione; essa avrebbe voluto estendere l'azione del potere legislativo, non solo alla determinazione delle attribuzioni degli uffici pubblici, ma anche all'azione interna degli uffici, alla loro composizione, e determinare con legge il numero degli aiuti, dei cooperatori di ciascuna autorità pubblica; il che avrebbe fatto perdere all'amministrazione ogni elasticità ed adattabilità indispensabile all'efficacia delle sue forze, all'adempimento dei suoi fini.

E in tutti i progetti che vennero dopo il 1866 per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, voi riconoscerete facilmente, o signori, la stessa tendenza. E qui giungo al progetto Bargoni, e alla discussione del famoso articolo 11 del progetto medesimo, dove è il cavallo di battaglia della relazione della Commissione del bilancio per difendere la tesi che spetti oggi, secondo il nostro diritto pubblico, al Governo di determinare il numero dei Ministeri e le attribuzioni di ognuno di essi.

L'articolo 11 del progetto Bargoni era concepito in questi termini:

« Il numero dei Ministeri e le loro attribuzioni attuali non potranno essere mutate se non per legge. »

Nella Camera sorse una viva opposizione contro quell'articolo. Ma in quella discussione, che ho voluto rileggere, una critica vera dell'argomento io non l'ho trovata. La questione: se le attribuzioni date dalle leggi organiche agli uffizi pubblici, comunque nati e costituiti in origine, possano trasferirsi ad altri uffizi per semplice disposizione regia, questa questione non si affacciò neppure alla mente di quelli che discorsero di quest'argomento nella seduta del 18 Gennaio 1869.

Nè l'onorevole Crispi, nè l'onorevole Minghetti si posero la questione che ho accennato.

Essi, in sostanza, ripetevano che per le dottrine ricevute spetta al potere esecutivo di determinare il numero dei Ministeri e le loro attribuzioni, dappoichè il potere esecutivo è responsabile, ed essendo responsabile deve lasciarglisi quella libertà d'azione, senza di cui non si può domandare responsabilità a nessuno.

Digitized by Google

Il ragionamento che fanno i teorici di questa scuola in sostanza è cotesto.

Ma un esame di quello che sia la responsabilità, una distinzione fra la responsabilità politica, che presuppone un indirizzo comune nell'esercizio delle attribuzioni ministeriali, e la responsabilità legale che richiede determinazione legale di attribuzioni; un esame di tutti questi punti in quella discussione non c'è e non l'ho potuto trovare.

Ma del resto la disposizione degli animi, o signori, era tale che il Governo medesimo si era fatto a proporre di sua iniziativa l'articolo che io vi ho ricordato.

Ma davanti all'opposizione incontrata, il Governo anzichè correre la sorte di un voto ritirò l'articolo.

Ma io, o signori, che ora vi parlo in favore di una tesi così contraria a quella sostenuta nella relazione della onorevole Commissione del bilancio; tesi che si vuol fondare tutta sopra l'opposizione fatta nella nostra Camera all'articolo 11 del progetto Bargoni; vi dico che se quell'articolo fosse venuto in votazione, io avrei votato contro. Avrei votato contro, o signori, perchè veramente la limitazione del numero dei Ministri credo che si farebbe senza nessuna opportunità (non dico si farebbe incostituzionalmente) ma si farebbe senza nessuna opportunità, per legge.

E poi, il fissare per legge tutte le attribuzioni, che attualmente ha ciascun Ministero, così in blocco, senza un esame, senza nessuna critica, è la cosa più assurda che immaginar si possa!

Ma credete voi, o signori, che le attribuzioni che oggi hanno i Ministeri, sieno loro state tutte conferite per legge?

Ve n'ha di quelle che effettivamente furono conferite per legge, la quale designa lo speciale Ministero incaricato di quel servizio, che la legge regola, ma ve n'ha di moltissime altre, le quali non sono attribuite dalle leggi, a questo o a quel Ministero, ma al Governo in generale a cui è lasciata la responsabilità di distribuirle, come esso crede meglio.

Ora questa distinzione, tra le attribuzioni che le leggi conferiscono a questo od a quel Ministero; e le attribuzioni che le leggi danno al Governo, lasciando ad esso la facoltà di farle esercitare secondo la loro omogeneità e attinenze ad uno piuttosto che ad un altro ufficio, questa distinzione, nella discussione avvenuta intorno all'articolo 11 del progetto Bargoni, non apparisce; dico quasi che non se ne ebbe coscienza.

Digitized by Google

Ed allora, signori, se fosse stato votato quell'articolo, non solo le attribuzioni date dalla legge direttamente ed espressamente ai singoli Ministeri, ma anche quelle date al Governo in generale e che si trovano investite in uno piuttosto che in un altro Ministero con semplice disposizione del potere esecutivo, venivano ad essere cristallizzate, immobilizzate, ad un tratto, negli uffici in cui si trovavano e nella maniera più irrazionale che si potesse. Ed ecco, o signori, perchè io dico che se quell'articolo fosse venuto in votazione nel seno della Camera, io avrei votato contro di esso insieme coll'onorevole Crispi e coll'onorevole Minghetti.

Ma è un fatto, signori, che il Governo del tempo aveva sentito il bisogno di mettere un freno alle continue mutazioni e rimutazioni che si facevano negli ordini delle nostre amministrazioni centrali. Ciò vi dimostra che noi eravamo entrati già in un altro sistema; ed io vi proverò, o signori, come vi eravamo entrati per effetto di disposizioni positive, le quali contengono il principio che le attribuzioni date per legge ad un Ministero non possono da questo essere passate ad un altro senza che intervenga una nuova legge.

Questo sistema, o signori, è il sistema inglese.

Caratteristica di questo sistema è l'azione continua del Parlamento sopra l'ordinamento delle pubbliche amministrazioni; il principio che le attribuzioni date per legge non possono altrimenti essere tolte ad un ufficio se non in forza di un'altra legge.

Io non starò ad enumerare, signori, la più piccola parte degli atti del Parlamento inglese intorno all'ordinamento degli uffici superiori di quell'amministrazione. Ma potrei ricordare alcuni degli statuti relativi all'ordinamento del Tesoro, all'ordinamento delle poste, all'ordinamento dei telegrafi, all'ordinamento del Ministero dell'interno, all'ordinamento del Ministero delle Indie, all'ordinamento dell'ammiragliato, all'ordinamento della pubblica istruzione, all'ordinamento dell'assistenza dei poveri, all'ordinamento del Ministero della guerra.

Mi limito però, o signori, a ricordare due soli statuti concernenti l'amministrazione della guerra, che sono di un'eloquenza così espressiva, di un significato così conforme al principio che io oggi sostengo in questa discussione e che ritroveremo formulato più appresso in una nostra legge speciale, che val la spesa la Camera mi consenta di leggere almeno uno di questi statuti.

Digitized by Google

Nel 1854, o signori, durante la guerra di Crimea, il Ministero della guerra e delle colonie, come si chiamava questo Ministero misto in Inghilterra, fu diviso in due e, come fece il ministro Depretis del Ministero delle finanze, di un Ministero unico ne furono fatti due: uno delle colonie propriamente detto, e l'altro vero e proprio Ministero della guerra. Ma, o signori, l'amministrazione della guerra *ab antiquo* anzichè appartenere a questo cosiddetto Ministero della guerra e delle colonie, apparteneva in effetto a due uffici speciali ed autonomi, uno chiamato *Ordnance* di Sua Maestà, e l'altro chiamato *Secretary at War*. Il primo di questi uffici si occupava del servizio delle armi speciali, delle baracche, ec.; il secondo si occupava di servizi amministrativi. Ora, signori, la Regina con una dichiarazione in Consiglio aveva creato il Ministero della guerra e nominato quindi il ministro; ma questo ministro non poteva far niente, le sue attribuzioni essendo date per gli statuti alla *Ordnance* ed al *Secretary at War*. Ed allora come si fa?

Il Governo viene innanzi al Parlamento, e presenta un bello statuto col quale le facoltà, i poteri, diritti, ec., della *Ordnance* di Sua Maestà sono trasferiti al ministro della guerra affinchè costui possa esercitarli.

Sentite, signori, come è formolato questo Statuto. Vi traspare tale un rispetto religioso dell'autorità del Parlamento e della legge che si rimane atterriti, paragonandolo alla franchezza, alla temerità con cui gli stessi atti sono compiuti da noi.

Ecco lo Statuto.

« Poichè con vari atti del Parlamento, e particolarmente uno della Sessione del Parlamento tenuto nell'anno V e VI di Sua Maestà attuale, capo 99, e con altro del Parlamento tenuto nell'anno XVII e XVIII del regno di Sua Maestà stessa, varie facoltà e poteri furono conferiti e dati ad esercitare ai principali ufficiali dell'*Ordnance* di Sua Maestà;

» .... e poichè con gli stessi atti, e per diversi trasporti, cessioni, assegni, affitti, ed altri mezzi diversi, terre, beni e proprietà comprate, prese, usate od occupate per l'artiglieria, e pel servizio delle baracche in tutto il regno, prima della revocazione, di cui appresso è menzione, erano investiti in detti principali ufficiali;

» .... e poichè Sua Maestà ha stimato conveniente di rivocare le lettere patenti di alcuni dei detti principali ufficiali, e trasferire con altre lettere patenti ad uno dei suoi principali segretari di Stato (il nuovo ministro della guerra) l'amministrazione del dipartimento, le cui incom-

Digitized by Google

benze erano prima eseguite dai detti ufficiali dell' *Ordnance* di Sua Maestà;

» .... e poichè torna espediente che le suddette facoltà, poteri, terre, beni, proprietà, titoli, stati, interessi relativi, siano trasferiti dai detti ufficiali, e investiti in uno dei primi segretari di Stato. »

« Sia quindi promulgato coll'assenso, ec. »

(È questa la famosa formola della promulgazione delle leggi inglesi).

« Art. 1. Tutte le facoltà, poteri, diritti e privilegi, che per virtù dei suddetti atti (*cioè leggi*), o dell'uno o dell'altro, o per qualunque atto o atti del Parlamento, o altra legge, consuetudine, od uso qualsiasi, siano stati, o furono in qualunque tempo investiti od esercíti dai principali ufficiali dell' *Ordnance*, o alcuni di essi, continueranno da oggi innanzi ad essere in pieno vigore, e saranno e sono dichiarati trasferiti, investiti ed esercibili da quello dei primi segretari di Sua Maestà, a cui Sua Maestà crederà conveniente di affidare i suggelli del dipartimento della guerra. »

Ma, signori, restavano le facoltà appartenenti al *Secretary at War;* e non so per quale cagione allora non si potè fare una legge per operare legalmente anche il trasferimento delle facoltà di quell'ufficiale al nuovo ministro della guerra.

E vedete l'ingegnoso espediente cui si ricorse perchè vi dà la misura del rispetto che in quel paese si ha alle leggi. Il ministro della guerra, perchè potesse esercitare le facoltà che prima aveva il segretario della guerra, fu nominato con due reali patenti ministro e segretario insieme.

Queste doppie lettere patenti continuarono ad essere usate per la nomina del ministro della guerra fino al 1863, epoca in cui l'ufficio di *Secretary* fu abolito, e i poteri, i doveri, le autorità come dicono gl'inglesi, cioè le attribuzioni del medesimo furono trasferiti per un atto 26-27 Vittoria al ministro della guerra.

Il principio il quale vuole che le attribuzioni degli uffici siano determinate dalla legge, si ritrova generalmente anche nel diritto pubblico tedesco. Lo Stein afferma che questo principio è oggi in vigore financo nella monarchia austriaca. In alcuni Stati tedeschi finanche il numero e la qualità dei ministri furono determinati nelle loro costituzioni; ma il principio generale che domina la materia, è che le attribuzioni e le autorità degli uffici pubblici sieno determinate dalla legge. Sentite, signori, gli articoli delle diverse costituzioni tedesche.

Digitized by Google

Statuto del Lussemburgo, articolo 51. Nessun ufficio con stipendio può essere creato se non per legge.

Statuto di Sassonia:

« Art. 41. Vi sono i ministri della giustizia, delle finanze, dell'interno, della guerra e degli affari esteri. »

Lo Statuto del Würtemberg nell'art. 56 ha la stessa disposizione.

Lo Statuto dell'Assia elettorale così dice all'articolo 82:

« I particolari rami dell'amministrazione dello Stato, giustizia, interno, guerra, finanza, affari esteri, saranno, per quanto riguarda la competenza, separati l'uno dall'altro e ciascuno con capi responsabili. »

Statuto prussiano:

« Art. 96. La competenza dei tribunali e degli uffici amministrativi è determinata dalla legge. »

Però l'articolo 45 dello stesso Statuto prussiano dà facoltà al potere esecutivo di creare degli uffici per l'esecuzione delle leggi.

Ma il Ronne che è uno dei migliori commentatori delle leggi prussiane, a quest'articolo appone la seguente nota:

« La cooperazione del Parlamento è necessaria quando si tratta di alterare le leggi esistenti, o di richiedere il pubblico danaro. » Ed altrove: « Per quanto riguarda l'istituzione di nuove autorità, uffici amministrativi o cambiamenti dell'organizzazione presente determinata dalla legge, v'è bisogno, in ogni caso, di una approvazione legislativa; è questa una innovazione organica che può farsi soltanto per legge. »

L'opinione del Ronne fu confermata dalle discussioni avvenute su quest'argomento parecchie volte nel seno della Dieta prussiana.

Nel 1867 il ministro dell'interno, Eulemburg, rivendicava alla Corona la facoltà di creare delle autorità e degli uffici, ma conveniva poi immediatamente che quanto alle attribuzioni e agli stipendi spettasse alla Dieta di dire l'ultima parola.

Mi rammento la risposta del Lasker, capo del partito liberale della Dieta, il quale diceva: ma questa vostra prerogativa di creare delle istituzioni, cui non potete assegnare nè le attribuzioni, nè gli stipendi, è una prerogativa vana.

Vi sono poi altri liberali tedeschi, fra i quali il Twesten, i quali credono che siccome oggi il diritto pubblico prussiano non tollera che vi siano autorità con attribuzioni non assegnate per legge, così non vi dovrebbero essere autorità se non create per legge.

Digitized by Google

Ma a che giova, o signori, di rimescolare questi vecchi ricordi, per farci un concetto chiaro di quello che sia il diritto tedesco oggidì, quando abbiamo innanzi ai nostri occhi esempi recenti di due mesi fa, dove si vede come in quel paese questa questione è intesa e risoluta?

Nel marzo passato il principe di Bismarck proponeva alla Dieta prussiana di trasferire dal Ministero delle finanze, a cui era stata attribuita nel 1848, l'amministrazione delle foreste e del demanio, al Ministero d'agricoltura. Di più, il principe di Bismarck, proponeva che fosse creato un Ministero speciale delle strade ferrate, che oggi si trovano sotto il Ministero del commercio per effetto della legge 3 novembre 1838. Queste proposte erano fatte in occasione della legge del bilancio, ma non già per semplici stanziamenti di bilancio, ma con articoli speciali inseriti nella legge.

Ora, o signori, leggete, vi prego, la discussione che è avvenuta nel seno della Dieta prussiana, e voi troverete che quasi tutti consentivano sull'opportunità di queste proposte, massime per quanto riguarda il trasferimento dell'amministrazione del demanio e delle foreste dal Ministero delle finanze a quello dell'agricoltura.

Ma l'obbiezione principale che è stata messa innanzi da tutto il partito liberale contro le proposte di Bismarck gli è che una simile innovazione non dovesse farsi per legge di bilancio, ma per legge organica speciale; ed il proponente, o signori, era Bismarck, ed il difensore di Bismarck era il primo dei pubblicisti tedeschi, lo Gneist!

Presidente. Vuol riposare, onorevole Spaventa?

Spaventa. Mi fa piacere se m'accorda un po' di riposo.

Presidente. La seduta è sospesa per dieci minuti.

Si riprende la seduta.

Prego gli onorevoli deputati di riprendere i loro posti.

L'onorevole Spaventa ha facoltà di proseguire il suo discorso.

Spaventa. Io dico, o signori, che il nostro diritto pubblico oggi sia positivamente lo stesso che quello che avete visto in Inghilterra e in Germania per rispetto a questo punto, cioè: che le facoltà date a un ufficio pubblico per legge, non si possono altrimenti togliere se non per via di legge. Io vi prego, o signori, di leggere l'articolo 3° col quale la legge del 5 luglio 1860 dava facoltà al Governo di trasferire dal Ministero dei lavori pubblici, o da qualunque altro cui appartenessero, le attribuzioni che a questi uffici prima erano state date per legge, e che

Digitized by Google

allora si volevano attribuire al Ministero di agricoltura, industria e commercio. Quest'articolo, o signori, non era stato introdotto nel progetto del Governo.

I ministri di quel tempo, imbevuti ancora delle vecchie teoriche, secondo le quali spetta al Governo di distribuire le attribuzioni sue tra i diversi Ministeri, non avevano tenuto conto di questo fatto, cioè che tra le attribuzioni che si domandavano per il nuovo Ministero di agricoltura, industria e commercio, ce n'erano di quelle che le leggi avevano già attribuite ad altri Ministeri, e che, senza legge, non potevano esserne distratte.

Ma un giovane deputato che entrava allora nella Camera, ignaro io credo, di queste tradizioni dottrinali, ma portante seco il buon senso, e quella coscienza fresca e nuova del diritto che si forma, e si sviluppa dentro alla società umana, questo giovane fece un'osservazione semplicissima al ministro che rappresentava il Governo nella discussione di quella legge.

Sentite, o signori, la breve discussione che intervenne tra il giovane deputato, a cui alludo, ed il ministro Corsi che rappresentava il Governo nella seduta credo del 14 o 15 giugno 1860 in Torino.

« SELLA. Poichè ho la parola, farò, se la Camera lo permette, un'altra osservazione.

» Ignoro le ragioni che hanno potuto consigliare il trasporto della somma di lire 3616. 62 dal Ministero dei lavori pubblici a questo nuovo dell'agricoltura, industria e commercio.

» Nell'ufficio terzo essendosi stimato conveniente l'applicare il servizio delle miniere al nuovo Ministero di agricoltura, industria e commercio collo staccare una parte del personale del Ministero dei lavori pubblici, i cui assegni ammontano appunto a questa piccola somma, fu dato incarico al suo segretario di proporre alla Commissione l'inserzione di un quarto articolo, mediante il quale fosse per legge stabilito che quel servizio fosse dipendente dal nuovo Ministero.

» La Commissione non ha creduto di ammettere questa proposta.

» Io non dirò se si debba ammettere o no, perchè avendo l'onore di far parte dell'amministrazione delle miniere, sono perfettamente indifferente di dipendere dall'onorevole ex-ministro dei lavori pubblici oppure dal nuovo Ministero di agricoltura e commercio; ma mi prendo libertà di sottoporre alla Camera questa semplice osservazione.

Digitized by Google

» La nuova legge sulle miniere comincia con quest'articolo di legge:

» Il servizio relativo alle miniere è posto sotto la dipendenza del Ministero dei lavori pubblici.

» Poscia vi sono, sia in questa legge, sia nell'altra che governa l'ordinamento del servizio delle opere pubbliche, alcuni articoli i quali determinano la dipendenza dell'amministrazione tutta delle miniere sotto il Ministero dei lavori pubblici.

» Ora nasce da ciò che non si potrebbe con decreto regio, io credo, e tanto meno poi con una provvidenza ministeriale, attribuire il servizio e la direzione delle miniere ad altro Ministero che a quello dei lavori pubblici.

» Ciò posto, non essendosi ammesso dalla Commissione quest'articolo, che cosa ne avverrà? Ne avverrà (e qui ripeto che sul merito della questione non intendo parlare) ne avverrà che non si deve togliere dal bilancio del Ministero dei lavori pubblici questa somma di lire 3616. 62 perchè gli impiegati destinati al servizio delle miniere gli rimangono sulle spese e deve pagarli; per altra parte il nuovo Ministero di agricoltura e commercio, se non dovrà pagare questi impiegati, avrà una somma della quale non saprà che fare.

» Veramente io non so se non saprà che fare della dotazione che gli sarà accordata; ma ad ogni modo credo che vi sarebbe un inconveniente se si togliesse questa somma dal bilancio del Ministero dei lavori pubblici.»

Sentite la risposta che fa il Governo, e come è nato l'articolo 3 della legge relativa all'instituzione del Ministero di agricoltura e commercio:

« PRESIDENTE. Il ministro Corsi ha facoltà di parlare.

» CORSI, *ministro*. La Commissione, nel fare il rapporto sopra la legge relativa al Ministero di agricoltura, ha avvertito molto saviamente che non accedeva all'istanza di quell'uffizio, dichiarando esplicitamente che il servizio delle miniere dovesse portarsi al Ministero di agricoltura e commercio, perchè non voleva violare il principio generale, che la determinazione delle attribuzioni di ciascun Ministero spetta al potere esecutivo. Però ha avvertito benissimo l'oratore che ha avuto l'ultimo la parola, dicendo che nella legge sopra l'installazione del Ministero dei lavori pubblici fu dichiarato che il servizio delle miniere spettava al Ministero stesso. *Quindi, essendo per legge portato al Ministero dei lavori pubblici, deve di necessità per legge essergli tolto e portato ad un Ministero diverso.*

Digitized by Google

» Questa osservazione è stata fatta dopo la presentazione dello schema di legge, ed io attendeva di giungere alla discussione dell'articolo 3 per proporre, come proporrò, un'aggiunta all'articolo stesso, onde sia tolto l'inconveniente al quale l'onorevole relatore faceva allusione. »

Ora, signori, rileggiamo ancora l'articolo 3 come è nato da questa discussione, e determiniamone una volta per sempre il valore. « Sarà provveduto con decreto reale alla designazione del personale e delle attribuzioni del Ministero suddetto che dovranno essere distaccate da altri Ministeri ai quali appartenessero per disposizione di legge. »

Dunque qui, o signori, voi avete una delegazione legislativa in virtù della quale il Governo fu autorizzato di trasferire da uffici a cui appartenevano per legge, delle attribuzioni al nuovo Ministero di agricoltura, industria e commercio a cui si credette conveniente di attribuirle. Domando io: qui non è sanzionato lo stesso principio di cui io vi ho fatto la storia, forse annoiandovi anche troppo, per dimostrarvi che secondo il diritto politico di molti paesi, e ormai anche nostro, il principio che una volta data una facoltà per legge ad un ufficio pubblico, e quindi anche ad un Ministero, non gli si può altrimenti togliere se non per legge?

E se ciò è vero, o signori, posso io enumerarvi ora tutte le violazioni di legge che il Ministero Depretis, col suo decreto 26 Dicembre 1877 abolitivo del Ministero di agricoltura e commercio, commetteva, trasferendo ad altri Ministeri le attribuzioni, le competenze, le facoltà, che le diverse leggi da voi fatte avevano conferito al Ministero di agricoltura, industria e commercio, e confondendole con quelle di altri Ministeri, dai quali precisamente si volevano tenere disgiunte e perciò erano state assegnate a quello di agricoltura, industria e commercio?

Io ho qui un elenco di tutte le leggi organiche con le quali al Ministero di agricoltura e commercio sono state attribuite delle facoltà; ma non ho il coraggio proprio di leggere questo elenco innanzi alla Camera. Se la Camera consente, io le farei grazia di questa lettura, qualora mi permettesse di inserire questo elenco nel corpo del mio discorso. (*Benissimo!*)

Una voce. Come allegato.

Spaventa. (*Interruzione vicino all' oratore*) M'invitano a citarvi qualcuna delle più grosse. Eccola qui: « Legge 20 Giugno 1871, n. 283, sulla inalienabilità di alcuni boschi dello Stato. Articolo 1. I boschi dello Stato compresi nell'unito elenco sono dichiarati inalienabili, e saranno

Digitized by Google

amministrati dal Ministero di agricoltura e commercio per mezzo dell'amministrazione forestale governativa. »

Ora, o signori, con l'abolizione del Ministero di agricoltura e commercio che cosa avete fatto? L'amministrazione di questi boschi l'avete restituita precisamente a quell'amministrazione, da cui la legge intendeva di staccarla.

Depretis. Se è tutto questo, non è gran cosa.

Spaventa. Mi occorre soltanto di riassumermi e di concludere.

Io ho ammesso, signori, nel potere esecutivo un'attività organica originaria, con la quale esso provvede da sè alla creazione e trasformazione dei suoi organi; ma vi ho mostrato altresì come questa attività, per la natura del nostro sistema costituzionale, siasi venuta esercitando in comune col Parlamento, onde le funzioni e attribuzioni degli organi vi acquistano quella certezza e stabilità, senza di cui non vi può essere vera e concreta responsabilità, cioè vero Governo costituzionale.

Vi ho mostrato come il potere esecutivo, quale fu creato in Francia dalla rivoluzione, per esigenze storiche ben note, degenerò tosto in un potere illimitato; perchè si volle un Governo illimitatamente responsabile. Il decreto quindi prese il di sopra alle leggi organiche, l'organizzazione del Governo fu lasciata a lui stesso. Questo carattere del diritto amministrativo francese si trasfuse nel diritto dei popoli latini, e prevalse dapprima anche nella nostra vita costituzionale, e spiega i precedenti che si allegano per giustificare che l'organizzazione del Governo deve essere lasciata ai decreti del Governo.

Vi ho mostrato come l'uso e lo sviluppo della nostra legislazione costituzionale abbia recato poco a poco una variazione profonda al nostro diritto pubblico; onde oggi non è ammissibile che il Governo possa da sè alterare l'organismo suo, in quelle parti ove esso si è concretato e formato con deliberazioni del Parlamento, mediante leggi organiche ed attribuzioni che da noi furono fatte.

Vi ho mostrato come il nuovo stadio in cui siamo entrati, trova il suo perfetto riscontro nello sviluppo che ha ricevuto e va ricevendo lo stesso sistema politico laddove come in Inghilterra e in Germania non ebbe ad obbedire a necessità storiche così violenti, che ne alterassero la direzione.

Vi ho mostrato infine l'origine e il valore dell'articolo 3 della legge 5 luglio 1860, e la violazione aperta, completa, solenne, che ne è stata

Digitized by Google

fatta col decreto del 26 dicembre ultimo, e la serie delle violazioni di tutte le altre leggi con cui furono date nuove attribuzioni al Ministero di agricoltura, industria e commercio dal 1860 in qua.

E dopo ciò non mi rimane altro che di deplorare che gli autori dei decreti del 26 Dicembre 1877 non avessero compreso questo regresso che essi facevano fare al nostro diritto pubblico, pretendendo di rivendicare al potere esecutivo l'autorità di riorganizzare e provvedere da sè all'ordinamento delle nostre amministrazioni centrali.

E tutto ciò, o signori, non prova infine che una cosa. Altro sono le idee astratte e le parole vane di progresso e di libertà, e altro è la libertà vera e il progresso reale. (*Benissimo! — Bravo a destra!*)

Ercole. *De jure condendo!*

ALLEGATO.

1862. Legge del 6 Luglio 1862, nº 680. — *Per l'istituzione ed ordinamento delle Camere di commercio.*

(Art. 2, lett. *h*). Potranno avere (le Camere di commercio) dal Ministero di agricoltura, industria e commercio, speciali incarichi relativi al commercio, nonchè l'amministrazione di emporii pubblici, deposito di merci nei porti franchi, magazzini di salvamento, ed altri stabilimenti aventi per iscopo l'utilità del commercio e delle arti.

(Art. 27). Le norme circa le adunanze, le discussioni; il modo di votazione ed ogni altra cosa relativa all'amministrazione interna, saranno determinate da un regolamento compilato da ciascuna Camera entro lo spazio di due mesi dal giorno del suo insediamento, e da approvarsi dal Ministero di agricoltura, industria e commercio, nel termine di un mese dalla fatta trasmissione.

(Art. 29). Le Camere instituite con la presente legge nomineranno il segretario e gli altri impiegati nei limiti della pianta da approvarsi dal Ministero di agricoltura, industria e commercio.

(Art. 35). Non più tardi del mese di Ottobre di ciascun anno la Camere compileranno il loro bilancio e lo sottoporranno all'approvazione del Ministero di agricoltura, industria e commercio o del prefetto della provincia che fosse da lui delegato.

1864. Legge del 31 Gennaio 1864, nº 1657. — *Con la quale viene estesa a tutto il Regno quella del 30 Ottobre 1859 sulle privative industriali.*

(Art. 1). La legge del 3 Ottobre 1859 sulle privative industriali avrà quindi innanzi vigore in tutto il Regno.

Digitized by Google

(Art. 2). I brevetti d'invenzione, i privilegi industriali, le patenti già concedute dai cessati Governi.... conservano la loro efficacia nelle provincie ove furono concessi, sempre che a cura degli interessati vengano inscritti all'ufficio delle privative presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio, in conformità degli articoli 75 e 78 dell'anzidetta legge.

1868. Legge del 30 Agosto 1868, nº 4577. — *Sui marchi e segni distintivi di fabbrica.*

(Art. 8, parag. 2). La prefettura trasmette ogni cosa nel termine non eccedente i cinque giorni, al Ministero di agricoltura, industria e commercio, il quale, trascritti i documenti stessi sopra registri pubblici, rilascia, se ne è il caso, l'attestato di trascrizione.

1871. Legge del 20 Giugno 1871, nº 283. — *Sulla inalienabilità di alcuni boschi dello Stato.*

(Art. 1). I boschi dello Stato, compresi nell'unito elenco, sono dichiarati inalienabili e saranno amministrati dal Ministero di agricoltura, industria e commercio per mezzo dell'amministrazione forestale governativa.

1871. Legge del 3 Luglio 1871, nº 1387. — *Sui magazzini generali.*

(Art. 36, 3º capoverso). Del risultato delle seguite ispezioni (alle situazioni o alle merci custodite nei magazzini generali) le Camere di commercio, ragguaglieranno senza indugio il Ministero di agricoltura, industria e commercio.

1873. Legge del 29 Maggio 1873, nº 1387. — *Sui consorzi d'irrigazione.*

(Art. 6). Ai consorzi, i quali dimostrino che la superficie dei terreni da irrigarsi non sia inferiore a 20 ettari, può essere accordata, con decreto reale, la facoltà di riscuotere coi privilegi e nelle forme fiscali il contributo dei soci.

La domanda accompagnata dal regolamento o dallo statuto del consorzio viene presentata al prefetto della provincia che la rassegna al Ministero di agricoltura, industria e commercio colle sue osservazioni per la emanazione del decreto reale.

1874. Legge del 4 Luglio 1874, nº 2011. — *Sull'obbligo ai comuni di imboschire o di alienare i beni incolti di loro proprietà.*

(Art. 2).... Quando tra il voto del Consiglio comunale e del Comitato forestale o della Commissione siavi dissenso (pella compilazione degli elenchi dei beni incolti soggetti alla presente legge) sarà rimessa la decisione al Ministero di agricoltura, industria e commercio, il quale provvederà sentito il Consiglio di Stato.

(Art. 3). Potrà dal Ministero di agricoltura, industria e commercio prorogarsi al termine prefisso (di 5 anni dalla pubblicazione della legge ai ter-

Digitized by Google

mini dell'art. 1) per terreni a pascolo naturale quando condizioni speciali lo rendano utile.

1875. Legge del 1° Novembre 1875, n° 2794. — *Sull'affrancazione dei diritti di uso sui boschi demaniali dichiarati inalienabili.*

(Art. 3, 2° capoverso). Nel caso che l'esercizio del pascolo e delle altre servitù d'uso sia riconosciuto, in tutto od in parte, indispensabile alla sussistenza di una popolazione il Ministero di agricoltura, industria e commercio, intesi il Consiglio comunale, il Comitato forestale e il Consiglio di Stato, sospenderà l'affrancazione regolando l'esercizio dei diritti di uso.

1877. Legge forestale del 20 Giugno 1877, n° 3917.

(Art. 5). In ogni provincia è costituito un Comitato, composto dal prefetto della provincia, che eserciterà le funzioni di presidente, dell'ispettore, e, in sua mancanza, da un sotto-ispettore forestale, da un ingegnere da nominarsi dal Ministero di agricoltura, industria e commercio e da tre membri nominati dal Consiglio provinciale.

(Art. 11). Il Ministero di agricoltura, industria e commercio, le provincie ed i comuni nel fine di garantire la consistenza del suolo e di regolare il corso delle acque, potranno d'accordo, o ciascuno con o senza sussidio degli altri, promuovere il rimboschimento di terreni vincolati.

(Art. 24). Il Comitato forestale propone in ogni provincia le disposizioni di polizia forestale. Il regolamento sarà approvato dal Consiglio provinciale e reso esecutivo dal Ministero di agricoltura, industria e commercio, il quale, udito il Consiglio di Stato, potrà annullare le parti riconosciute contrarie ai fini ed alle disposizioni della presente legge, ed alle leggi e regolamenti generali.

(Art. 34, § 2). Nel caso che l'esercizio del pascolo o delle altre servitù di uso sia riconosciuto in tutto o in parte necessario ad una popolazione, il Ministero di agricoltura, industria e commercio, intesi il Consiglio comunale, il Comitato forestale ed il Consiglio di Stato, potrà sospendere per quel periodo di tempo che si chiarirà indispensabile, il diritto di affrancamento, regolando però l'esercizio dei diritti di uso.

1877. Legge del 4 marzo 1877, n° 3706. — *Sulla pesca.*

(Art. 2). I regolamenti per la esecuzione di questa legge e le successive loro modificazioni saranno approvate per decreto reale sopra proposta del Ministro di agricoltura, industria e commercio, previo il parere dei Consigli provinciali; delle Camere di commercio e dei capitani di porto, nelle cui circoscrizioni le disposizioni regolamentari dovranno essere applicate, previo il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato.

Essi determineranno:

1° ec., ec.

. . . . . .

Digitized by Google

Presidente. Ha facoltà di parlare l'onorevole Morpurgo.

Morpurgo. L'onorevole Plebano ama il vivere quieto; e fa, mel perdoni, i conti grossi. Tutte le argomentazioni che ha testè esposte contro la ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio si compendiano in questa sola: che non conviene disturbare gli altri Ministeri, che vi sono persone tranquille che non è buona cosa mettere in condizione disagiata. Egli ha detto che le spese del Ministero d'agricoltura e commercio aumentarono in pochi anni di molti milioni, ma ha dimenticato che questo aumento derivò dai servizi, i quali passarono al Ministero stesso da altre amministrazioni, e che, a meno d'un miracolo, doveva pure verificarsi. A cagion d'esempio, per ciò che riguarda l'Economato generale cui ha specialmente accennato, egli non ha avvertito che tutte le spese le quali si concentrano ora in quell'amministrazione, derivano in massima parte dagli Economati speciali che per l'innanzi le facevano direttamente.

L'onorevole Plebano tratta con molta facilità questioni assai gravi. Ne accennerò una. Lo spirito che informa l'origine di alcune istituzioni scolastiche, la mèta cui debbono aspirare, ed anche il concetto con cui questi ordini educativi sono diretti, costituiscono una delle questioni più importanti che si discutano in ogni paese.

Invece l'onorevole Plebano diceva con molta asseveranza, che poco monta che gli studi siano diretti da un'amministrazione piuttostochè da un'altra, che sia questo o quello il concetto che li guida nel loro cammino; purchè una scuola vi sia, sia essa buona o cattiva, sia indirizzata per l'una o per l'altra via, è allo stringer dei conti la stessa cosa.

Plebano. Io non ho detto questo.

Morpurgo. Io mi fo lecito d'essere di un'opinione diversa dalla sua.

Peraltro, o signori, non sono soltanto le questioni sulle quali l'onorevole Plebano si è maggiormente fermato, quelle che attirano l'attenzione della Camera; evidentemente essa si dà pensiero, più che d'ogni altra cosa, della questione costituzionale.

Ed anche su quest'argomento io sono di un avviso diverso da quello dell'onorevole Plebano, il quale, contraddicendo all'onorevole Spaventa, il cui dotto discorso non poteva non fare una grande impressione in questa Camera, diceva essere necessario fare una distinzione fra la questione di forma e quella di sostanza, e concludeva, se ho bene afferrato il suo pensiero, che la legge del bilancio basta per sè sola a guarentire le pre-

Digitized by Google

rogative del Parlamento, e che questo deve ritenersi abbastanza tutelato nei suoi diritti, quando gli rimane intiera la potestà, che d'altronde nessuno gli contrasta, di votare i bilanci.

Anche su questo punto, ripeto, io mi fo lecito di essere di parere contrario a quello dell'onorevole Plebano. Ma prima di rispondere a queste argomentazioni mi permetta la Camera di ritornare sopra alcune questioni che la proposta di legge solleva.

Plebano. Domando di parlare per fatto personale.

Morpurgo. Io credo che fatto personale non vi sia, posso avere....

Presidente. Lo vedremo più tardi se ci sia.

Morpurgo (*rivolto all'onorevole Plebano*). Posso aver franteso qualche punto delle sue argomentazioni. Ella....

Presidente. Non facciamo conversazione. Si vedrà più tardi se vi sia il fatto personale.

Morpurgo. Io non ho attribuito all'onorevole Plebano, idee che egli non abbia espresse. E veramente egli ha detto esistere una questione di forma e una questione di sostanza; ora è agevole trarre le conseguenze da queste premesse.

Ma, o signori, io diceva: che desiderava intrattenermi per brevissimo tempo sopra la questione costituzionale propriamente detta, benchè senza speranza di aggiungere alcuna nuova argomentazione al discorso dotto, efficace, e veramente acuto dell'onorevole Spaventa. Allorchè egli parlava, una voce non benevola dai banchi opposti della Camera interrompeva dicendo: « siamo a scuola. » Quella voce esprimeva invece la condizione dell'animo mio; io mi onoro di andare a tale scuola.

Una delle questioni poste dall'onorevole Spaventa è questa: esiste un precedente il quale giustifichi il decreto del 26 Dicembre 1877?

Se bene comprendo la relazione accurata e chiara della Giunta, parmi che essa voglia sostenere che un precedente vi fu nel 1852. Quanto meno, nell'atto che soppresse in quell'anno il Ministero d'agricoltura, la Giunta del bilancio, e forse molti della Camera, credono possa segnalarsi un precedente che coonesti il decreto del 26 Dicembre. Io ne dubito assai; nondimeno, poichè alcune opinioni furono qui citate, ne addurrò una pur io, la quale in fatto di regime costituzionale è veramente un'autorità accettata da tutti. È quella del conte di Cavour, il quale, interrotto un giorno in un suo discorso da un compianto nostro collega, il Mellana, esprimeva nettamente il suo pensiero sopra tale questione colle parole

Digitized by Google

seguenti: « Il potere esecutivo non deve, se non in circostanze straordinarie, procedere a riduzione od aumento di Ministeri.

» Quanto a un aumento (egli soggiungeva) adesso non si può fare perchè non ci sono fondi in bilancio. »

E qualcuno avendo osservato che nel 1848 ciò erasi fatto; il conte di Cavour aggiungeva: « nel 1848 la Camera non aveva ancor preso il maneggio delle finanze dello Stato, dopo che i bilanci sono ad essa sottoposti non è più entrato in mente a nessuno di aumentare i Ministeri; ed io credo certamente che non sia in facoltà del potere esecutivo di accrescerne il numero.

» Io stimo pure che non si abbia, in tesi generale, a diminuire i Ministeri già esistenti, se questa diminuzione non risulta da un voto preventivo del bilancio. »

E poscia, parlando della soppressione del Ministero di agricoltura, quell'appunto ch'io accennava testè e che avvenne nel 1852, usciva in queste parole molto espressive:

« Non nascondo che, quando saremo tornati nello stato normale, cioè quando i bilanci saranno votati nell'anno antecedente, non si debba e non si possa variare il numero dei Ministeri, se ciò non risulta dal voto del bilancio dell'anno antecedente. »

Questa era la opinione del conte di Cavour.

Io poi ho fatto una considerazione sulle origini del Ministero che fu soppresso nel 1852; e ho riconosciuto, come lo ricordava l'onorevole Spaventa che quel Ministero fu costituito in forza di *pieni poteri;* non era intervenuto un voto del Parlamento. Quindi, in qualche modo, quella brusca soppressione poteva forse scusarsi. Ma, riguardo al precedente del 1860, di cui l'onorevole Spaventa ha studiato, con quella finezza d'ingegno che gli è propria, la struttura organica analizzandone le disposizioni speciali e da queste ricavando argomentazioni veramente luminose intorno all'indole e ai precedenti della nostra costituzione, del nostro diritto pubblico, io quasi mi dolgo di dover fare una discussione colla Commissione, imperocchè questa si fa forte di un argomento di poco valore, dato pure che sussistesse in fatto, il che non è.

Se io ho ben compreso la relazione della Giunta del bilancio (e quando ciò non fosse qualcuno mi richiamerà certamente alla sana interpretazione), è specialmente sopra un fatto del quale discorrerò tra breve, che la Giunta si fonda per sostenere che il Ministero di agricoltura e com-

Digitized by Google

mercio era stato creato all'infuori del voto del Parlamento. Essa dice: « Il primo titolare del Ministero di agricoltura e commercio, il ministro Corsi, fu eletto ministro prima che la legge si discutesse; inoltre il ministro Corsi si presentò al Parlamento, e difese il progetto di legge. »

Ebbene, io prego l'onorevole relatore di prendere in mano la *Gazzetta Ufficiale;* il documento non può essere maggiormente autentico.

Vi è un primo decreto che nomina l'onorevole Corsi ministro senza portafogli, e vi è un secondo decreto (tolgo le notizie dalla *Gazzetta Ufficiale*, perchè siffatti decreti non vengono inseriti nella raccolta ufficiale delle leggi), di una data posteriore al 5 Luglio 1860, il quale è presso a poco concepito in questi termini: « Sua Maestà ha firmato la legge con cui si approva la costituzione del Ministero di agricoltura e commercio, ed ha quindi nominato ministro di agricoltura e commercio l'onorevole deputato Corsi. ».

Se quindi questo fatto particolare, del quale quasi io sento rossore a parlare, dopo gli argomenti così elevati che furono esposti in questa discussione, può avere una qualche influenza sull'opinione della Giunta, io spero che essa si rimuoverà interamente dal suo pensiero.

L'onorevole Spaventa notò con acutezza d'ingegno che fra noi vi è un principio, una tendenza, un indirizzo che si manifesta costantemente, ed è il progresso continuo degli ordini costituzionali, pel quale vengono limitate le facoltà e le potestà del potere esecutivo. Egli dette la prova della verità di questo progresso, citando molteplici esempi di costituzioni diverse dalla nostra; ed anche della nostra vita parlamentare e politica. Forse ne ha dimenticati, o a dir meglio, ne ha lasciati avvertitamente in disparte altri. Ma poichè la questione costituzionale può essere veramente grave (e dico questo in modo non appassionato, perchè deve premere a noi tutti, da qualunque parte della Camera si sieda, che gli ordini costituzionali siano rispettati, e che si stabiliscano buoni precedenti per l'avvenire), permettetemi che vi citi anch'io qualche altro esempio, il quale viene in appoggio alle affermazioni dell'onorevole Spaventa.

L'onorevole deputato Spaventa ha citato la legge dei pieni poteri del 1866. Ebbene, uguali disposizioni per le quali si accordavano in talune materie le maggiori facoltà al potere esecutivo si trovano, fin dal principio della fondazione del regno, nella legge dei pieni poteri del 1848. La tradizione incomincia allora, e si manifesta luminosamente in appresso. E voi trovate altre leggi che ristringono le facoltà, le attribuzioni del

Digitized by Google

potere esecutivo; a cagion di esempio la legge della Corte dei conti, che io non rammento se fu ricordata dall' onorevole Spaventa.

Con questa legge il Parlamento, il potere legislativo, non intese solo di limitare le facoltà del potere esecutivo, ma in qualche parte limitò puranco le proprie, imperocchè, a mio avviso, il vero concetto del regime costituzionale è questo, di conciliare la libertà coll'ordine, di porre cioè alla libertà quei limiti che la rendono regolata e misurata.

Io diceva che limitò anche la facoltà propria, ne cito un esempio. Voi non potete votare una spesa nuova che ecceda le 30,000 lire, se non è proposta con una legge speciale; essa non può essere votata nella legge del bilancio. E come questo vi sono altri esempi.

Questo spirito di lotta fra la rappresentanza nazionale ed il potere esecutivo, si è andato manifestando sempre più nettamente, a cagion d'esempio, nella questione degli organici. La questione degli organici è antica per noi, e credo che sia stata sostenuta da tutti i lati della Camera la convenienza che la facoltà del potere esecutivo rispetto alla fissazione delle piante, e all'istituzione di nuovi uffici abbia ad essere limitata: nondimeno dall'altro lato della Camera furono più vivi sempre i reclami affinchè in questa parte le facoltà del potere esecutivo fossero ristrette.

Ora io ho raccolto, ed ho sott' occhio, perchè mi vennero più facilmente sotto mano, tre ordini del giorno della Camera.

Uno fu proposto dall'onorevole Della Rocca e vi si dichiarava che ritenevasi impregiudicata la questione, se le piante organiche dei Ministeri dovessero per l'avvenire stabilirsi con legge.

Un altro del 13 Gennaio 1873 (ed era proposto dalla Giunta del bilancio) esprimeva la fiducia della Camera che « unitamente al bilancio di definita previsione il Ministero avrebbe presentato la pianta organica, ec. »

Ma ve ne è un terzo che va ancora più oltre. In quest'ordine del giorno del 16 Maggio 1874 si interdice espressamente al potere esecutivo di apportare modificazioni agli organici coi bilanci di definitiva previsione affinchè la questione non venga compromessa.

Vi è adunque, come diceva molto giustamente l'onorevole Spaventa, una tendenza costante a limitare, in questa parte, le attribuzioni del potere esecutivo, a restringerne le facoltà; e questa tendenza si manifesta con ordini del giorno, con leggi, in tutti i modi, insomma, con cui può essere manifestata dal Parlamento.

Digitized by Google

Forse io ho errato, forse l'onorevole Plebano non giunse alla conclusione che io ho formulata, ma errore non fa pagamento, dice il proverbio, e l'argomento col quale io ho voluto rispondergli servirà ad altri, perchè si riferisce al valore della prerogativa parlamentare, che taluno intenderebbe restringere ad un voto di bilancio.

Si dice e si sostiene da molti che le prerogative del Parlamento sono salve, allorchè questi conserva pieno ed integro il diritto di votare il bilancio, perchè con esso si consentono le spese, si accordano i sussidi: e questa discussione, quantunque indirettamente, si è fatta molte volte nella Camera.

Quale era la ragione per la quale nel 1868 e 1869 un Ministero di destra proponeva di limitare le facoltà del potere esecutivo? Lo disse l'onorevole Spaventa: la necessità di evitare lo scompiglio nelle amministrazioni.

L'onorevole Cantelli ed altri misero innanzi le condizioni veramente infelici e desolate delle nostre amministrazioni, mutate, per così dire, ad ogni istante. Se voi, dicevano alla Camera, non vi ponete riparo, l'amministrazione italiana non migliorerà mai.

Questa era una considerazione d'ordine amministrativo; ma se ne poneva innanzi anche un'altra di ordine assolutamente costituzionale, ed era questa, che non tutte le volte viene innanzi alla Camera una questione di spesa la quale trovi la sua sanzione nel bilancio; non tutte le volte in una disputa che si solleva è implicata una questione di spesa ed in tal caso la prerogativa del Parlamento sarebbe nel fatto menomata.

La questione parve così grave che, allorquando si discusse nel 1862 una interpellanza la quale aveva tratto alla questione delle attribuzioni dei poteri, un uomo assai autorevole nel Parlamento volle, con prontezza d'ingegno, sollevarla davanti alla Camera.

La Camera, come, avviene di frequente, aveva fretta; si era in fine di seduta, si gridava ai voti; sorse allora un uomo autorevole assai, per i suoi precedenti e per la sua esperienza parlamentare, a mettere in avviso la Camera sulla gravità della questione che era sorta; e la Camera ascoltò quest'uomo, che noi abbiamo la fortuna di avere tuttora fra noi e che vi gode molta autorità, come ve ne godeva allora. Volete udire cosa diceva questo deputato, rispondendo ad un ministro valente, d'ingegno, celebre veramente, il compianto ministro Cordova? « L'onorevole ministro, diceva, ha manifestata un'opinione che, adottata ed ap-

Digitized by Google

plicata nei termini generali nei quali esso la sostiene, avrebbe, secondo me, una conseguenza funestissima per la legislazione ed anche per l'amministrazione dello Stato.

» Egli, continuava sempre quel deputato, sostiene essere in facoltà del potere esecutivo di potere con semplici decreti reali distribuire a sua voglia le attribuzioni fra i diversi Ministeri; io prego la Camera di osservare che alcune di queste attribuzioni si risolvono nella facoltà e prerogativa d'esercitare dei vari atti giurisdizionali. »

E, più avanti, venendo alla questione del valore intrinseco che ha un voto di bilancio e del significato che può avere questo concetto della prerogativa del Parlamento col voto del bilancio, pronunziava queste parole:

« In un Governo costituzionale havvi sempre una legge in vigore la quale deve essere osservata esattamente, rigorosamente, e questa è la legge del bilancio. La legge del bilancio, quando è votata nelle disposizioni che a quelle cifre si riferiscono, deve essere mantenuta; se altrimenti fosse, il voto sui bilanci non avrebbe importanza, nè significato. Ora, la legge del bilancio non può al certo essere variata per un atto del potere esecutivo. »

È chiaro, mi pare. Coi decreti del 25 Dicembre 1877, particolarmente con quello che soppresse il Ministero d'agricoltura, industria e commercio, la legge del bilancio non fu rispettata, fu anzi violata. L'opinione che io ho testè manifestata è di un'autorità incontrastabile in questa materia, è dell'onorevole Depretis.

Depretis. Ma la legge del bilancio fu rispettata.

Spaventa. No.

Depretis. È un'opinione.

Morpurgo. Ha facoltà, o signori, il potere esecutivo di spostare le attribuzioni dei Ministeri, e di crearne dei nuovi?

Anche su questo punto l'onorevole Spaventa ha citato precedenti stranieri e paesani di tal peso, che, aggiungerne degli altri, i quali facciano impressione, in verità, mi pare un assunto un poco faticoso, e certo non è da' miei omeri.

Forse mi si possono opporre taluni fatti recenti. Ed io comincio dal fare una concessione all'onorevole mio amico personale, il relatore della Commissione. Sono certo che se egli, se ciascuno di noi andrà razzolando qua e là nella vita amministrativa del nostro paese, troverà pro-

Digitized by Google

babilmente qualche Commissione, di cui la residenza fu trasferita da un Ministero all'altro, qualche attribuzione di poco momento che fu spostata da uno ad altro dicastero; questa è cosa di mera amministrazione, la quale è ovvio che non cada sotto gli occhi del Parlamento: su ciò esso non esercita riscontro. La cosa si fa d'altronde senza malizia, e senza intenzione di violare alcun principio costituzionale.

Ma quando si tratti di creazioni nuove, l'osservare che il potere esecutivo si mantenne a questo riguardo in una regola severa, rigorosa, che curò di non contraddire a quei buoni principii, di cui parlava l'onorevole Spaventa, è pure un precedente del quale dobbiamo tener conto e la cui autorità non possiamo mettere in dubbio.

Ora, o signori, di precedenti io ne ho trovati parecchi.

Per esempio, l'onorevole relatore parla, mi pare, nella sua relazione di alcuni spostamenti che furono fatti dal Ministero di agricoltura e commercio ad altri Ministeri.

Ebbene, ciò involge una questione grossa, onorevole relatore, e la questione fu sollevata dall'onorevole deputato Coppino con una sua interpellanza memorabile sul passaggio degli istituti tecnici dal Ministero dell'istruzione pubblica al Ministero di agricoltura e commercio.

Ora, non ho certamente bisogno di ricordare all'onorevole relatore, di ricordare alla Camera, che quella interpellanza, sebbene avesse principalmente un carattere tecnico, si sciolse in questo modo, si mantenne ferma la facoltà di togliere attribuzioni da altri Ministeri per darle a quello di agricoltura e commercio. E per quale ragione si mantenne? Perchè si credeva (e la Camera ritenne questo) che avesse tuttora vigore quell'articolo della legge 5 luglio 1860, pel quale si dava facoltà al Ministero (e la si dava con legge) di procedere a siffatti cambiamenti.

Prendiamo degli esempi vicinissimi, signori.

Ho visto qui l'onorevole Bonghi, e la sua presenza mi ha suggerito il ricordo di alcune disposizioni di questa natura. Ne rammento specialmente due. D'una di queste si è parlato nei giorni scorsi e riguarda la creazione della direzione centrale, o generale, non so bene, dei musei e scavi. L'onorevole Bonghi come procedette, signori? Egli venne prima davanti alla Camera, fece le sue proposte che furono accettate, e tutto procedette regolarmente.

Nella legge del 1859 abbiamo una disposizione per la quale non si possono istituire nuove cattedre, sennonchè per legge. Che cosa si è rite-

Digitized by Google

nuto, e che cosa stabilì l'onorevole Bonghi che si facesse? Che se cattedre nuove, per il progresso della scienza, sembrassero necessarie, ne fosse proposta alla Camera la creazione, mediante la legge del bilancio.

Questi sono i precedenti che io trovo; e mi pare (non voglio affermarlo ricisamente), ma mi pare, dico, che anche nella fondazione dell'Economato, di cui parlava (non per questa ragione ma per altre) l'onorevole Plebano, siasi proceduto nella stessa maniera.

Da ciò risulta chiaramente che il potere esecutivo in questi ultimi anni, anche per questioni di poco rilievo, si mantenne strettamente nei limiti che gli erano assegnati.

Dunque, signori, io sono lieto di associarmi alle conclusioni che l'onorevole Spaventa presentava....

(*Un deputato a sinistra interrompe.*)

Non ho capita l'interruzione....

Presidente. Non raccolga le interruzioni, la prego, on. Morpurgo.

Morpurgo. ....ed io spero che la Camera sarà lieta di associarvisi, senza distinzione di partiti. Esse significano che il nostro paese cammina, che lo spirito liberale penetra in tutti noi, che noi sentiamo la necessità di porre un argine alle invasioni del potere esecutivo. Questa è la buona dottrina costituzionale, la dottrina dei popoli che non vogliono arrestarsi sulla via dei progressi politici.

Volete voi forse, o signori, imitare servilmente e grettamente le Costituzioni francesi? Io so che ci sono degli ammiratori delle Costituzioni francesi; ma so pure (in ciò non ho forse seguito bene l'onorevole Spaventa), che ci sono degli scrittori francesi non punto soddisfatti dei principii fondamentali che informano quelle Costituzioni, i quali sono accolti da taluni come dogmi, come leggi vaticane, davanti a cui il Parlamento bisogna che si arresti.

Per esempio, nel 1792 la Costituzione introduce espressamente un principio, come nel 1848.... (*Interruzioni*) è la repubblica; siamo d'accordo, o signori, è un regime liberale. La facoltà che era attribuita al potere esecutivo, di mutare ad arbitrio l'ordinamento delle amministrazioni, ripassa nella Assemblea parlamentare.

Ma anche a proposito della Monarchia di Luglio, che è l'autorità sulla quale si fonda il Rossi, perchè ciò che questi dice si riferisce principalmente alla Carta del 1830, uno scrittore francese, il La Ferrière, ha delle parole molto espressive.

Digitized by Google

Volete udirlo signori, giacchè avete tanta pazienza?

Il La Ferrière dice:

« En touchant à l'organisation des pouvoirs, la révolution de juillet avait d'abord développé l'action législative, aux deux branches du pouvoir législatif elle avait communiqué *l'initiative*, acte qui seul était une révolution par légalité mise entres les Chambres et la royauté et par l'influence gouvernementale que les Chambres devaient en recevoir. «

E più avanti volete conoscere che cosa dice il La Ferrière in proposito allo spirito che domina nelle costituzioni francesi?

« Le pouvoir exécutif était renfermé dans ses véritables limites. Le droit de faire des ordonnances avait été défini exactement dans ses rapports avec la seule exécution des lois. Le prétexte des ordonnances pour *la sureté de l'Etat* était à jamais enlevé à l'esprit arbitraire. »

Ora io so che si può molto disputare sul significato che il La Ferrière dava a queste parole. Certo egli accennava ad un indirizzo cui non era estraneo il suo paese.

Ma non appoggiamoci alle costituzioni francesi. Signori, l'onorevole Spaventa aveva parole generose contro lo spirito d'imitazione che invade talvolta i popoli. Io sono tutt'altro che alieno dal prendere il buono dove si trova; ma, quando si tratta di un paese nel quale le mutazioni di costituzione si effettuano, per così dire, ad ogni mutar di luna, e i reggimenti si succedono, e le amministrazioni si sconvolgono troppo di frequente, come volete voi citare quest'autorità siccome quella che, ritenuta per buona, debba essere accettata da un popolo il quale intende di procedere per vie regolari e fondare in casa propria un sincero regime costituzionale?

È per questo, o signori, che il nostro paese, non possiamo negarlo, si è scosso allorchè apparì il decreto che soppresse il Ministero di agricoltura e commercio.

Non facciamo delle sottigliezze, onorevole Plebano, cercando di interpretare le manifestazioni del paese più in uno che in altro senso. Non è lecito il dubitare degli scopi che animano un corpo morale quando porta alla conoscenza della Camera il proprio pensiero. Si produrrebbe una perturbazione non lieve negli spiriti, se questo modo di giudicare passasse in consuetudine.

Il paese si commosse; e non fu già un commovimento meschino, o signori; non furono piccole delusioni di clienti che perdevano un pa-

Digitized by Google

trono (questo mi pare il concetto che l'onorevole Morana svolse nella sua relazione); no: il paese ha sentito la gravità di un atto pel quale si faceva un processo sommario ad un'istituzione che viveva di vita legale; il paese si è allarmato di un processo fatto a porte chiuse, al di fuori del Parlamento, quando non vi era necessità alcuna di farlo. (*Benissimo!*) Si dice, o signori, che nel nostro paese si è poco teneri del regime costituzionale; si dice che gli italiani non sono grandemente curanti delle pubbliche libertà. No, non calunniate il nostro paese: questo non è vero. Ed io credo che veramente il nostro paese sarebbe calunniato da colui che dicesse che esso non comprende la grande importanza del controllo della pubblicità, delle guarentigie che sono date dal sistema parlamentare. Il paese sente che nella rappresentanza nazionale è la sua forza; egli sa che qui, per le discussioni che noi facciamo, nessun diritto manca di tutela, nessun interesse manca di appoggio; e sa che ogni diritto conculcato, ogni interesse disconosciuto troverebbe qui una pronta riparazione.

Signori, la questione costituzionale non siamo noi che la poniamo; essa ci si impone: il paese ha voluto rammentarcela coi suoi voti. Questo è il significato dei voti contro i quali parlava l'onorevole Plebano. Ed io sono ben lontano dal dolermi di questo risultato: ciò mi assicura anzi, come diceva l'onorevole Spaventa, che nel nostro paese vi è una vita politica adulta e vigorosa, e che nelle nostre popolazioni vi ha coscienza sicura dei propri diritti.

Un altro giudizio ancora ha pronunciato il nostro paese sul decreto del 26 Dicembre, che soppresse il Ministero di agricoltura e commercio: esso lo giudicò inopportuno o assai poco conveniente.

Io non parlo delle ragioni di convenienza parlamentare, alle quali ha fatto allusione l'onorevole Spaventa: no. Fu inopportuno, voi dovete confessarlo.

Da poco tempo, per iniziativa del Parlamento e del Governo, era stata approvata un'inchiesta agraria. Era imminente una discussione sul rinnovamento dei nostri trattati commerciali. Ebbene, o signori, parve che il Governo pronunciasse di sua autorità un giudizio anticipato sull'inutilità e sull'inefficacia dell'inchiesta: parve che a proposito dei nostri traffici, di cui si dovevano discutere i bisogni, si dicesse quasi, che poco valeva il curare altre voci che non fossero quella del fisco.

Noi potevamo fare a meno di pensare agl'interessi del produttore,

Digitized by Google

alle nostre merci, le quali lottano fuori d'Italia contro concorrenze veramente formidabili, ai nostri armatori ed alle loro navi che visitano i porti stranieri, cercando di riaccendere quella che fu un giorno gran fiamma, e che portò dai porti italiani un tesoro di civiltà nelle più lontane regioni.

Questo sembrava volesse dire il Governo, quasi non sentisse la forza di poter tutelare sapientemente e vigorosamente quei vitali interessi, la cura dei quali eragli affidata, e quasi credesse che il paese non se ne desse pensiero. Ma il paese si cura di questi suoi interessi, se ne cura grandemente; ed ha protestato per questa ragione. Il paese non crede inutile, o signori, che si facciano certe indagini. A cagion d'esempio, vi sono dei luoghi in Italia, che erano un giorno il granaio di Roma ed in cui regna ora la febbre, o che sono fatti inospiti per la piaga del brigantaggio. Vi sono altri luoghi di cui i poeti stranieri dicono che vi cresce il cedro e fiorisce l'arancio. Ebbene, signori, da questi luoghi si emigra; e l'uomo abbandona la patria quasi con dispetto, abbandona questa terra avara che gli nega il nutrimento. Il paese vuole che si studino siffatti argomenti, ed appunto perchè vuole questo, non vuole menomati in alcuna parte quegli ordini e quegli uffici pei quali tale studio può riuscire più compiuto ed efficace. (*Bene!*)

Il paese, signori, sente queste difficoltà che lo circondano, il paese comprende questa situazione, della quale nessuno, in particolare, può essere incolpato, ma che è conseguenza delle condizioni sociali nelle quali ci troviamo.

Un popolo non rimane lungo tempo in uno stato di decadenza, senza dover fare sforzi titanici per rialzarsi. Il paese conosce le proprie condizioni e dice: purchè mi aiutate, io a mia volta mi aiuterò. Questo aiuto, signori, il paese vi domanda pazientemente, ma quando giunge il giorno in cui vede anche soltanto l'apparenza di un diniego, il paese protesta, come ha protestato contro i decreti del 26 Dicembre (*Bene! Bravo!*)

Vorrei pregare l'onorevole nostro presidente di lasciare che sia rinviato a domani il seguito del mio discorso. Forse domando troppo, ma sono le 6 e mezzo, i miei colleghi sono stanchi ed hanno ragione di esserlo.

Presidente, È ella ammalato?

Morpurgo. Non lo dirò di essere ammalato, ma desidero di dire qualche parola domani.

Digitized by Google

Presidente. Non bisogna, onorevole Morpurgo, fare appello alla stanchezza dei suoi colleghi, che l'ascoltano volentieri, ma all'impossibilità fisica di continuare, in cui ella può trovarsi.

Morpurgo. Lo stato in cui trovasi la mia gola non mi consente per ora di parlare.

Presidente. L'onorevole Morpurgo non può per le condizioni della sua gola proseguire il suo discorso.

Egli avrà quindi facoltà di continuarlo domani.[1]

Seguito della discussione del disegno di legge per la ricostituzione del Ministero d'agricoltura e commercio.

Tornata del 5 Giugno 1878.

Presidente. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge per la ricostituzione del Ministero di agricoltura e commercio.

L'onorevole Morpurgo ha facoltà di proseguire il suo discorso.

Morpurgo. Signori, il mondo economico moderno, anzi l'età modernissima, si circonda di mezzi e di forze così potenti, che possono dirsi affatto sconosciuti a generazioni anche prossime alla nostra. Sarebbe difficile anche descrivere in lieve parte questi mezzi e queste forze.

Negli epiloghi dei pensatori essi vengono riferiti principalmente alla potenza del capitale, allo sviluppo dello spirito d'associazione, allo svolgimento degli studi d'ogni maniera.

Ma questa sintesi, ognuno il comprende, non rende punto la grandezza e la potenza dei fatti. Bensì questo è certo che quei popoli i quali non si apparecchiano, o per difficoltà di condizioni non possono apparecchiarsi ad utilizzare questa ricchezza, questa dovizia di mezzi, soccombono in questa lotta per l'esistenza, poichè deve dirsi veramente tale, questa lotta del lavoro.

Da ciò viene a chiarirsi il concetto che lo Stato non rimanga straniero a questi fatti, non sia straniero a questa forma d'operosità sociale, ma intervenga, sia pure con azione indiretta, sgombrando il cammino

---

[1] Atti Parl. Sess. accenn. Tornata 4 Giugno 1878.

Digitized by Google

da difficoltà, agevolando con mezzi indiretti a dare aiuto alle popolazioni delle quali esso tiene il governo.

Questa è la questione che si presenta oggi a noi tutti.

Noi pure dobbiamo domandarci se sia utile, se sia necessario che questi aiuti vengano dati anche nel paese nostro. Devesi applicare pertanto, o signori, al Ministero di agricoltura e commercio il *post fata resurgo* degli antichi miti? E se ciò deve farsi, in quale miglior modo il Ministero di agricoltura dovrà essere costituito?

Non farò la storia del Ministero di agricoltura; ne parlò ieri l'onorevole Plebano, che mi spiace di non vedere presente; ne scrisse pure l'onorevole relatore della Commissione.

Io mi permetterò solo di avvertire, soggiungendo a ciò che hanno scritto o detto quei nostri due onorevoli colleghi, non essere punto esatto che il conte di Cavour fosse pressochè un avversario del Ministero di agricoltura, il conte di Cavour che ne propose e ne sostenne la ricostituzione; come non essere neppure esatto che ragioni politiche ne motivassero la creazione.

Di queste ragioni politiche nessuno ha parlato, nè il relatore del Governo, il Vegezzi, nè il relatore della Giunta parlamentare....

Morana, *relatore*. La Commissione dei quindici ne ha parlato.

Morpurgo.... nè il relatore della Giunta parlamentare che referì sopra il progetto di legge di ricostituzione del Ministero d'agricoltura nel 1860. Ed un'altra cosa devo notare all'onorevole relatore: essere bensì vero che per un certo tempo si fecero vivi da molte parti gli oppositori al Ministero di agricoltura, e ne fu chiesta nell'Aula parlamentare la soppressione; ma già da molto tempo, certamente per la stessa esperienza nostra, queste voci sono state ridotte al silenzio, e non ebbero ragione di manifestarsi.

Se lamenti si sono uditi, si ridussero a questo, che il Ministero di agricoltura non disponeva dei mezzi sufficienti per esplicare la propria azione. Sono presenti qui molti rappresentanti, i quali possono far fede dell'esattezza delle mie parole; perocchè molti di coloro che sono fra noi mossero vivissimi questi lagni, ed anzi talune volte proposero che la dotazione e i sussidi del Ministero d'agricoltura fossero aumentati onde rendere più efficace la sua azione.

E d'un'altra cosa tacque l'onorevole relatore, e mi è spiaciuto che ne tacesse. Egli non fece menzione delle gelosie, delle ardenti rivalità

Digitized by Google

che attraversarono l'esistenza del Ministero d'agricoltura e commercio; erano rivalità di spodestati, come forse più tardi i timori di chi poteva avere la sorte degli spodestati furono quelli che apparecchiarono la fine del Ministero d'agricoltura e commercio.

Questo è il vero, dunque, signori; la storia di quest'amministrazione si riassume in questi due fatti principali: difetto di mezzi, gelosie e rivalità senza numero.

Io sono certo che quanti sono imparziali tra voi, volendo giudicare di essa piuttosto dalla sua attitudine a fare, che da ciò che essa potè fare, per le condizioni in cui ebbe a trovarsi, per cause indipendenti da chi la dirigeva, quanti sono imparziali fra voi consentiranno che non fu così inutile l'opera sua. Io non cerco che sia resa alcuna giustizia agli uomini che ebbero l'onore di passare dal Parlamento a dirigere quell'amministrazione. No, signori, sopra tutti noi incombe la parca politica. Tutti coloro che ebbero parte nelle amministrazioni (ed ormai se ne fece esperienza a destra e a sinistra), sono destinati in olocausto a questa parca dal tempo e dal destino comune. Ma questa giustizia si può chiedere per altri, o signori, si può chiedere per coloro i quali, più che per debito di funzionari, per animo di cittadini si adoperarono, e si adoperano tuttora in quell'amministrazione ora scompigliata, a rendere migliori le sorti economiche del nostro paese.

Io fui collaboratore di questi funzionari; io ho potuto assistere alle trepidanze con cui essi prendevano cura di trattare alcune questioni importanti; io ho veduto lo zelo che essi ponevano nel risolvere queste questioni, nel far paghi i desiderii del paese; e parmi che sia giusto che anche in quest'Aula, dove sembra che si faccia più facilmente vivo il lamento ed il biasimo per l'opera loro, si rivolga una parola di lode e di gratitudine a chi veramente n'è meritevole. (*Bene!*)

Se non è dunque vana la mia speranza, o se voi considererete questa amministrazione, piuttosto che dagli uffici disgregati di essa, dal suo complesso e dal suo concetto economico, se voi seconderete in questo il concetto e le idee del primo fondatore di questa amministrazione, se voi seguirete l'esempio dato da un illustre economista che riferì in questi giorni come relatore di una Commissione governativa per la ricostituzione di questo Ministero, io sono persuaso che voi darete senza esitanza il voto favorevole a questo progetto di legge.

E qui mi occorre rispondere (e mi spiace che non sia presente) al-

Digitized by Google

l'onorevole Plebano, il quale non dava, a mio credere, sufficiente importanza alla riunione di questi servizi.

L'Achille degli argomenti dell'onorevole Plebano è questo: che non è punto necessario di raccogliere insieme, intorno ad un unico centro, questi servizi; che si potrà stare paghi a conservarli in qualsiasi modo, anche dispersi, come *disjecta membra.*

Queste affermazioni, mi permetta di dirlo l'onorevole Plebano, non trovano la loro giustificazione in alcuna esperienza.

Vi ha un legame necessario tra questi servizi; la loro efficacia risulta dall'unione di essi, dalle forze che sono raccolte in questa amministrazione. Per esse è veramente necessario di ricordare il motto: *vis unita fortior.* Voi non otterrete da quest'amministrazione l'effetto utile che si proposero di ricavarne tutti coloro che l'hanno caldeggiata; voi non otterrete quest'effetto, se non stringerete saldamente il fascio di questi servizi, e non li farete convergere ad un unico intento.

Questo è il concetto di cui si deve in principal modo tener conto. Il nostro paese fece appunto un tale giudizio sopra questa amministrazione. L'ha considerata come un'amica del contribuente, come un'alleata di esso. Si credette in ogni tempo che nei Consigli del Governo, accanto al ministro delle finanze dovesse suonare un'altra voce che non fosse soltanto quella del fisco, che difendesse altresì gli interessi del produttore.

E s'intese dappertutto la verità di questo ragionamento e la utilità di questo proposito.

Ma se dappertutto così si intese, sarà ben più necessario che non rimanga inascoltato questo desiderio nel nostro paese, dove nessuna briciola di ricchezza potè manifestarsi senza che si estendesse in pari tempo la formidabile giurisdizione dell'agente delle tasse, ed è necessario che il cittadino sia posto al contatto del Governo del suo paese anche in altro modo che non sia quello che viene da una cedola dell'intendenza di finanza, o da una polizza dell'esattore delle imposte.

Un'altra ragione, la ragione più vera della simpatia che questo Ministero si è acquistata, deriva appunto dall'essere stata questa amministrazione una fonte di incoraggiamento, di tutela e di operosità disinteressata.

Nè io citerò, o signori, l'autorità di persone sospette in appoggio di questa mia affermazione; mi rivolgerò ad uomini autorevoli che siedono dall'altra parte della Camera, mi rivolgerò all'onorevole Depretis, col quale ebbi la ventura di discutere questioni di capacità giuridica del

Digitized by Google

mutuo soccorso nel *Consiglio della previdenza e del lavoro*, che esisteva presso quella amministrazione, mi rivolgerò all'onorevole ministro delle finanze, col quale ebbi a discutere tariffe doganali e questioni daziarie nel Consiglio del commercio; e dicano essi se, pei servigi che questa amministrazione rendeva, essa meritasse davvero la sorte che ha avuta e il compassionevole giudizio del relatore della Commissione.

L'onorevole Plebano disse ieri, movendo accusa a questa amministrazione, che essa fece poco; si lagnò della scarsa operosità sua. Ma l'onorevole Plebano ha considerato in pari tempo quali sono le condizioni del paese nostro e in quali condizioni questa amministrazione potesse trovarsi?

Non si avverte che nel nostro paese ogni istituzione che promuove il progresso, che eccita il lavoro, che stimola lo spirito della produzione deve operare in modo affatto diverso da quello che si manifesta in altri luoghi. Qui si precede il movimento economico con quest'incoraggiamento e con questi aiuti; mentre, in altri luoghi, queste istituzioni o l'accompagnano, o lo seguono. Io fui testimonio, o signori, nei giorni passati, di questa condizione assai dura, anche in luoghi nei quali non si sospetterebbe punto che questa durezza di fatti potesse palesarsi. Recatomi alcuni giorni sono nella valle del Liri, in un luogo pieno d'incanto, dove si direbbe che la natura debba render felice l'uomo ed arricchirlo dei suoi doni più cospicui, io ho veduto bensì talune fabbriche ed industrie prosperose e rapporti pacifici di operai e di proprietari di fabbriche, buone condizioni infine di convivenza sociale.

Ma ho altresì dovuto rattristarmi alla vista di talune industrie languenti, decadute appunto dal tempo in cui si compiva l'unificazione del regno. Imperocchè quest'unificazione così provvida, così desiderata da tutti, così necessaria per il suo intento finale, non ha potuto a meno anch'essa di scompigliare taluni interessi, di occasionare talune perturbazioni: tant'è vero che anche i fatti i più lieti, buoni in se stessi e generalmente desiderati, occasionano talvolta danni e sventure particolari.

Io vidi in quei luoghi fabbriche di lana antichissime, in cui si era perpetuata la tradizione di una produzione florida e ricca, non poter reggere ora alla concorrenza delle fabbriche paesane del nord, vidi gli operai in condizioni veramente miserrime. E non potei non rattristarmi profondamente di queste condizioni per le quali non mi si affacciò alla mente la possibilità di alcun pronto ed immediato rimedio.

Digitized by Google

Ora, come può sperarsi che a siffatte condizioni, le quali hanno per così dire un carattere di fatalità, potesse mettere riparo un'amministrazione la quale di così pochi mezzi poteva disporre ed era tanto combattuta?

L'onorevole Plebano non si arrestava a questa censura. Egli ne pronunziò un'altra che si udì ripetere di frequente, anche in tempi remoti, che fu espressa a guisa di timore per la prima volta nella Camera italiana da un simpatico veterano del Parlamento, ora membro del Senato del regno, l'onorevole Michelini. L'onorevole Plebano vide in quest'istituzione un pericolo, disse che essa avrebbe incoraggiato maggiormente la tendenza che ha lo Stato di invadere ogni forma di azione privata e sociale, di sostituire se stesso all'iniziativa e all'operosità privata, ed egli evocò un fantasma che io spero a quest'ora già bello e dileguato, il fantasma di scuole economiche, atteggiate l'una contro l'altra ad incresciosa pugna, il vieto pregiudizio del Dio-Stato, cercando di diffondere l'allarme fra voi, o signori, affinchè non desto il voto favorevole a questo progetto di legge.

Non dubiti l'onorevole Plebano, questo pericolo non esiste. Esiste tanto poco che io vorrei sfidarlo, se egli fosse presente, ad addurre un solo esempio di ingerenza eccessiva da parte di questa amministrazione.

Furono, o signori, ingerenze temperate, ristrette nei limiti più ortodossi dell'economia politica, così ortodossi, che anche i liberisti più puri potrebbero, con buona pace, accettarle.

Per dire soltanto di una di esse, rammenterò il giorno in cui l'onorevole Sella con calorose parole, discutendosi un progetto di legge relativo a foreste, proposto nell'altro ramo del Parlamento d'iniziativa, parmi, del senatore Torelli, lamentava la vergogna dei nostri monti denudati, delle nostre ricchezze disperse. Parmi di udire le sue parole: allorchè gli stranieri passano le Alpi e vedono il poco conto in cui noi teniamo questa ricchezza, lo strazio che ne facciamo, che cosa diranno di noi? Qual giudizio faranno di chi cura così poco le ricchezze della patria?

Ebbene, a queste parole così vere e così eloquenti dell'onorevole Sella rispondevano le cure di quell'amministrazione, per opera della quale si fondarono qua e là (e poterono fondarsi soltanto per opera sua), quei comitati forestali, coi quali grado grado questa ricchezza potrà senza dubbio ricostituirsi, principale fattore della sua formazione dovrà

Digitized by Google

essere necessariamente il tempo; non potremo aspettarci di raccoglierne prontamente il frutto; ma avremo bensì apparecchiato un prezioso patrimonio ai nostri figli; e potremo andar lieti egualmente dell'opera nostra, perchè la vita dei popoli che sono veramente seri, non dev'essere spesa soltanto a curare le sorti dell'oggi, ma deve rivolgersi con cure pazienti all'opere dell'avvenire. (*Bene!*)

E di queste iniziative potrei citarvene molte, signori, ma vi sono tutte note, imperocchè molte volte avete votato il bilancio di agricoltura e commercio, molte volte avete passato in rassegna di questi servigi, per citarvi un solo dei quali rammenterò il tesoro di studi che l'amministrazione del commercio ha potuto raccogliere da inchieste, da indagini amministrative di ogni maniera, da studi assidui e non interrotti mai. Per cui ogni inchiesta, che si ordini dalla Camera, trova già un copioso materiale di notizie, di fatti ben conosciuti, da cui può prender le mosse; ogni legge che qui si presenta, trova già i documenti più certi della sua bontà o della sua inopportunità.

Lasciatemi credere, o signori, che in queste ricerche di fatti, in queste cure del Governo sperimentale si nasconda ben più che un umile concetto amministrativo, o come suol dirsi, una tradizione burocratica; vi è in essa il culto di una grande tradizione che è stata viva in Italia per molto tempo, nei giorni delle maggiori nostre glorie, la tradizione dei Governi sperimentali, che ebbero il loro modello più insigne e più splendido nel Governo Veneto.

Non difenderò quindi più a lungo questa amministrazione; mi parrebbe di sfondare davvero una porta aperta. Ma dovremo felicitarci dell'opera che il Ministero ricostituito verrà compiendo? Il futuro, si dice, è nelle mani di Dio, ed è vero; ma il passato, può esser giudicato dagli uomini; ed io amo citarvi due esempi, tenervi parola di due fatti, pel quale ricordo mi sarà forse fatto il rimprovero, di aver ferita la modestia personale di amici miei, ma avrò appagato almeno un vivo sentimento del mio animo.

Amo richiamarvi alla mente la discussione recentissima intorno ai trattati commerciali; quando in quest'Aula una voce eloquente ci conduceva a conoscere, con lucidezza e verità, quali siano le condizioni e i bisogni dei nostri produttori; quando udivate una risposta sicura e precisa, confortata da prove e da notizie irrecusabili, apparecchiate di lunga mano, ai reclami e alle avvertenze che venivano espresse con le-

Digitized by Google

gittima cura da deputati, a buon diritto solleciti dei nostri interessi industriali.

Era la voce dell'onorevole Luzzatti. Or bene, l'onorevole Luzzatti, difendendo il trattato di commercio con la Francia, riportava, può dirsi qui fra noi, l'immagine viva e chiara delle funzioni del Ministero di agricoltura e commercio; egli era il fedele interprete degli uomini che ressero quella amministrazione, e che con cura previdente attesero il giorno in cui questioni così difficili, così imbarazzate, quali son quelle che mettono capo ad ogni convenzione commerciale, avrebbero dovuto esser sottoposte al Parlamento, e vollero che fossero apprestati i materiali, affinchè queste questioni potessero avere una soluzione conforme ai desiderii e ai bisogni del paese nostro.

L'onorevole Luzzatti, che pose al servizio di una nobile causa il suo ingegno e la sua facondia, rappresentava davvero la tradizione del Ministero di agricoltura e commercio.

E un altro esempio, o signori, consentitemi che io rechi innanzi. Esso non è di fatto recente, ma è, parmi, del pari eloquentissimo. Si discuteva, or fa qualche anno, una legge a cui si dette, e che ha certamente una grande importanza; la legge che prese poscia la data del 30 Aprile 1874 sulla circolazione cartacea.

In quell'occasione si verificò un fatto insolito nei nostri annali parlamentari. Tutte le parti della Camera si riunivano in un mutuo consenso. Rarissimi erano i dispareri. Tutti o quasi tutti consentivano che quella legge inaugurasse una buona esperienza.

Nondimeno nel corso di quella discussione fu posta innanzi una questione che perturbò veramente gli animi dell'Assemblea. Si fece una proposta per la quale i biglietti di *piccolo* taglio dei minori istituti di credito avrebbero dovuto anch'essi ottenere, al pari dei grandi istituti di credito, il diritto della circolazione libera. Un gruppo di deputati, certamente fondandosi sopra argomenti onesti e di buona fede, inspirati senza dubbio al convincimento di fare cosa utile, sostenevano questa proposta con grande calore. E pareva quasi certa l'approvazione del Parlamento, quando una voce coraggiosissima sorse in quest'Aula a dimostrare i danni di una circolazione equivoca e malsana, a segnalarvi il pericolo economico e morale ad un tempo, che sarebbe derivato dall'introdurre nella nostra circolazione un elemento che sarebbe stato forse un esempio ed una occasione di rapporti di malafede e di abusi.

Digitized by Google

E per l'energia con la quale fu difesa questa nobile tesi, la proposta, benchè grandemente caldeggiata, venne respinta. Quella voce, o signori, era la voce di un Ministro di agricoltura e commercio, quella parola era la parola dell'onorevole Finali.

Io non aggiungerò pertanto alcun'altra argomentazione in difesa del Ministero di agricoltura e commercio. La necessità e l'utilità della sua ricostituzione mi sembrano consentite da tutti.

Accetto anche la riserve che il Governo fa pel modo di costituire quest'amministrazione. Io comprendo che il Ministero ci confessi di non essere in grado di fissare fin da ora con precisione le attribuzioni che al Ministero ricostituito saranno affidate. E credo anche ragionevole che il Ministero ci chieda la facoltà di stabilire queste attribuzioni per decreto reale.

Nondimeno io vorrei pregare l'onorevole presidente del Consiglio di avvisare (*segni di attenzione*) se egli non credesse opportuno e conveniente, pur serbando una latitudine sufficiente per questa ricostituzione, di dire quale sia il suo pensiero intorno ad alcune quistioni che mi sembrano assai disputate, e per le quali forse gli stessi ministri potrebbero desiderare che la loro responsabilità non fosse così grave, come quella che essi vanno ad assumere colle facoltà domandate nel progetto di legge.

Accennerò soltanto di passaggio ad una di queste quistioni; poichè credo di poter fondatamente affermare che qualcuno dei miei amici ha in animo di ragionare distesamente (a cagion d'esempio, l'onorevole Berti) sull'istruzione tecnica.

La prima quistione a cui alludo si riferisce al modo con cui saranno regolati i maggiori istituti di credito nel nostro paese, l'altra riguarda l'indirizzo che vorrà darsi all'istruzione tecnica. Io spero che il Governo vorrà porgere qualche schiarimento intorno a questo argomento. Circa gli istituti di credito io ricordava testè la legge del 30 Aprile 1874. Io non dirò che questa legge non funzioni bene, o che non abbia fatto buona prova; tuttavia ho dei timori e credo che, sia per le sue disposizioni, sia per i modi della sua applicazione, sia per l'interpetrazione dei principii che in essa vennero accolti, si debba guardare bene, se una tale legge operi a seconda dei bisogni del nostro paese. Con essa abbiamo mirato a raggiungere questi scopi: limitare la circolazione; togliere alla medesima il carattere di circolazione regionale; darle infine maggior forza. Ora, in qual condizione siamo?

Digitized by Google

L'onorevole ministro delle finanze è venuto l'altro ieri, se ho ben compreso la sua proposta, presentando dei provvedimenti i quali tenderebbero a dimostrare che la circolazione è soverchia. Il carattere di regionalità questa circolazione non lo ha certamente perduto. I biglietti di ciascuno istituto hanno corso soltanto nel perimetro che costituisce la cerchia di operazioni dell'istituto stesso. Io credo non possa dirsi che solidità maggiore questa circolazione abbia acquistata dopo la promulgazione della legge di cui io ragiono.

Ora, quale è il vizio che esiste in questa legge, per cui essa tarda cotanto a raggiungere lo scopo? Può dirsi forse che questo vizio risieda nella natura, nell'indirizzo del sistema di vigilanza che essa ha inaugurato? Io sono molto restio a pronunziarmi su questo punto; nondimeno credo che da questi fatti e da queste avvertenze sorga un problema veramente serio e degno di esame.

Oggidì la vigilanza di questi istituti è ufficio importantissimo, perchè tutta la vita economica del nostro paese affluisce ad essi, o scaturisce da essi. La vigilanza è divisa fra le due amministrazioni, od almeno era divisa, fino al 27 Dicembre dell'anno passato, fra le due amministrazioni, del commercio e delle finanze. E da ciò sorge un immancabile dualismo, e forse la prevalenza di un concetto fiscale nell'indirizzo di questa vigilanza.

Io pongo soltanto il problema; non voglio risolverlo: ma credo che esso sia veramente meritevole delle sollecitudini del Governo, imperocchè le condizioni di questi istituti possono avere un'influenza grandissima sulla floridezza delle condizioni del nostro paese.

E vengo all'istruzione tecnica.

Signori, di una necessità io credo che noi tutti siamo convinti, la necessità che cessi una lotta, la quale è incominciata con una interpellanza Coppino nel 1862, ed è finita, pur troppo! col decreto del 26 Dicembre, vale a dire colla morte del Ministero di agricoltura e commercio. È necessario che la lotta fra queste due amministrazioni, l'una delle quali rappresenta una tradizione propria (la tradizione che chiamerò classica e che io non voglio giudicare), l'altra rappresentava, o credeva di rappresentare lo spirito e la vigoria dei metodi scientifici; è necessario, dico, che questa lotta finalmente cessi.

Già presso l'amministrazione del commercio esisteva un corpo di studi veramente vigoroso; e chi ne pone in dubbio l'utilità, dimostra di

Digitized by Google

non essere certamente istruito delle loro condizioni e dei fatti come si svolsero. Tutti i gradi della istruzione tecnica avevano potuto organarsi nel nostro paese dalle umili scuole artigiane, fino alle vere e proprie Università d'insegnamento tecnico, quali sono, a dire anzitutto di quelle che portano il vanto sulle altre, la scuola navale di Genova, il museo industriale di Torino, la scuola superiore di commercio di Venezia e le due scuole superiori di agricoltura.

Già, signori, il nostro paese, per opera del Ministero d'agricoltura e commercio, fu seminato di queste scuole, ed accanto alle scuole professionali delle città e delle provincie sorsero scuole agrarie di ogni maniera, fondate sui sistemi della Germania, e gli istituti tecnici (non parlo delle scuole nautiche) vennero crescendo in gran numero, fors'anche eccessivamente, lo concedo. Ora la disputa ferve appunto sugli istituti tecnici.

Sono due le questioni che abbiamo udito agitarsi in quest'Aula. La prima che credo possa essere facilmente risoluta, è quella di concentrare definitivamente sotto una sola amministrazione la scuola tecnica e l'istituto tecnico. La seconda questione è la più grave, la più molesta, è quella che scotta veramente. Essa consiste nel decidere a quale delle due amministrazioni debba essere affidata la direzione degli istituti tecnici. Consento, signori, che è questione difficilissima, lo consento tanto più che accedo all'opinione di coloro i quali credono che negli istituti tecnici l'istruzione non sia ben ordinata se essa non s'informa agli studi di carattere generale e preparatorio.

Comprendo quindi che il ministro dell'istruzione pubblica, per questa generalità di carattere che è desiderata negli istituti tecnici, e che è promossa in quei paesi dove l'istituto tecnico più fiorisce, dica: qui si fa palese la necessità del mio intervento, perchè questi studi servono alla coltura generale del paese.

Nondimeno, signori, credo che quest'argomento provi un poco troppo. Bisogna considerare quali tradizioni abbiano certe amministrazioni, bisogna vedere se queste tradizioni si conciliano colle necessità dei nuovi istituti. Mi basterà ricordare che gli istituti tecnici non sarebbero sorti, se una maggiore elasticità di attributi governativi, una maggiore scioltezza di forme non fosse stata ad essi accordata, se una qualche flessibilità negli stessi ordini regolamentari non fosse stata permessa.

Digitized by Google

Se voi aveste assoggettati gli istituti tecnici ai ferrei vincoli della legge del 1859, non avreste ottenuti i progressi che già si raggiunsero; questi istituti non ascenderebbero a settanta, quanti sono oggi, e la popolazione di questi istituti non giungerebbe a 7 o 8 mila allievi, quale è il numero cui siamo veramente giunti.

Nondimeno, o signori, su tale questione io non mi pronunzio; si discuta pure, sarà poco male, se una volta verrà portata in questa Camera, dove sono tanti uomini competenti.

Anzi è una necessità che essa formi oggetto delle nostre discussioni, poichè questa controversia danneggia purtroppo gli studi, impedisce il progresso, mette in forse anche ciò che v'ha di buono in questa istituzione, genera diffidenza in tutti, particolarmente negli insegnanti. Io faccio viva istanza perchè il Governo voglia chiarirci anche su questo punto i suoi intendimenti.

Con questa preghiera io ho veramente finito il mio discorso; quindi mi riassumo dicendo che voterò la legge. La voterò anche se il Governo mi dicesse: lasciate in sospeso le questioni cui voi ora avete accennato; la voterò, o signori, non tanto perchè con essa si ricostituisce un'amministrazione utile, quanto perchè, come ieri dissi, essa mi sembra l'affermazione esplicita di un indirizzo costituzionale veramente corretto.

Questa legge, a mio avviso, è un'utile traccia che noi seguiamo nel cammino della nostra vita politica, è un savio ammaestramento che noi daremo a chi verrà dopo di noi; questa legge, come disse assai bene nell'altro ramo del Parlamento l'onorevole presidente del Consiglio, è un limite posto alle facoltà del potere esecutivo, il qual limite gioverà grandemente all'economia delle nostre istituzioni e non sarà un benefizio perduto per la pace dei grandi poteri dello Stato.

Io voto questa legge anche per un'altra ragione; la voto perchè essa accerta un progresso nelle nostre istituzioni.

È assurdo il credere, o signori, che un popolo si cristallizzi nel suo diritto scritto, o peggio, come da taluno si afferma, che esso debba modellare la propria esistenza sulla cristallizzazione di una civiltà non indigena. No, o signori, tutto vive intorno a noi; noi sentiamo gl'influssi di questa vita nuova, di quest'alito di progresso che ci circonda da ogni parte; esso penetra nelle nostre istituzioni, le trasforma, le perfeziona; ci conduce quasi a nostra insaputa, per virtù di provvido destino, con rapidi passi ad un grado di maggior civiltà. (*Bravo!*)

Digitized by Google

E questa trasformazione necessaria, o signori, la quale concilia la necessità dei reggimenti fermi ed ordinati coi bisogni imperiosi di maggiore libertà, forma veramente la forza dei popoli che già tengono, o che mirano a conquistare il loro posto nella storia.

Lasciate, o signori, che chiudendo queste parole, forse troppo lunghe, e certamente disadorne, io esprima pel nostro paese, così giovane nella vita politica, così travagliato da lotte antiche e recenti, ma così ammirabile per le prove di patriottismo che in ogni tempo egli ha dato, un fervido voto. Ed è che possa dirsi di lui ciò che un celebre storico inglese disse della costituzione e degli ordini civili della sua patria; possa dirsi del nostro paese ciò che il Macaulay disse, comparando le leggi del suo tempo con quelle di giorni più lontani, affermando che esse stavano alle antiche come la pianta annosa all'arboscello, come l'uomo adulto al fanciullo: possa dirsi, o signori, della nostra società politica come della società britannica, che gl'Italiani hanno saputo far procedere di conserva (son le parole del Macaulay) la stabilità ed il progresso, la rivoluzione e la tradizione, e riunire insieme l'energia della giovanezza colla maestà d'un passato immemorabile. (*Bravo! — Applausi.*)

. . . . . .

Ercole. Onorevoli colleghi. Dopo che la Commissione generale del bilancio ci ha distribuita una dotta relazione, colla quale è proposta una soluzione legale della questione che oggi ci occupa, a dirvi il vero io aveva abbandonato il pensiero di prendere la parola intorno a questo argomento; ma quando ieri ho sentito l'onorevole Spaventa venire a tacciare i decreti del 26 Dicembre ultimo di illegalità, di incostituzionalità, e dire perfino che fu una colpa l'abolizione del Ministero di agricoltura e commercio, in quel momento ho presa la risoluzione di iscrivermi e di chiedervi il permesso di provarvi che l'opinione dell'onorevole Spaventa, a mio avviso, non è fondata.

È tempo che in quest'Aula si dica tutta la verità. Giornali di destra ed alcuni giornali di sinistra hanno intrattenuto il pubblico intorno a questa questione, e ciascuno nell'interesse del suo partito ha emesso il proprio giudizio contrario alla legalità dei decreti. Io imparzialmente leggeva questi giornali, ma vi confesso il vero: che non fui mai persuaso dei loro argomenti.

Io, o signori, vi dirò brevemente tutta la mia opinione intorno a questa questione, e degnatevi di ascoltarmi.

Digitized by Google

Voi sapete che ho sempre vissuto nel Parlamento subalpino.

Quindi io ho sempre tenuto dietro a tutte le discussioni che si sono fatte dal 1848 fino al momento in cui ho l' onore di parlare.

Ebbene, permettetemi che io vi dica che percorrendo gli atti del Parlamento noi troviamo tanti precedenti che non lasciano alcun dubbio sulla legalità e costituzionalità dei suddetti decreti.

L' onorevole Coppino nella tornata del 27 Gennaio 1862 svolse un' interpellanza sulla legalità del regio decreto degli onorevoli De Sanctis e Cordova in data 28 Novembre 1861, che determinava le attribuzioni del Ministero dell' istruzione pubblica e di quello dell' agricoltura, industria e commercio, riguardo ad alcuni istituti e scuole pubbliche, ed in quella discussione presero parte onorevoli colleghi che io veggo con piacere in quest' Aula, tranne l' onorevole Sella in questo momento assente, ma la conclusione fu che il suddetto regio decreto del 28 Novembre 1861, impugnato d' illegalità e di incostituzionalità non avea questo vizio.

Ora vi farò brevemente la storia dei reali decreti di soppressione, o distacchi di Ministeri dal 1848 fino ai decreti del Dicembre 1877.

Col regio decreto 22 Agosto 1848, controsegnato C. Alfieri, uno dei sottoscrittori dello Statuto, fu istituito il Ministero dell' agricoltura e del commercio. Col regio decreto 11 Ottobre 1850, controsegnato d' Azeglio, gli affari della marina militare e mercantile furono staccati dal Ministero della guerra ed attribuiti al Ministero del commercio.

Col regio decreto 26 Febbraio 1852:

« Il Ministero della marina, agricoltura e commercio costituito coi decreti 22 Agosto 1848 e 11 Ottobre 1850, fu soppresso. »

« Il dipartimento della marina colle attribuzioni, ecc. fu provvisoriamente unito al Ministero delle finanze. »

Apro una parentesi. L' onorevole Mellana difensore sempre dei diritti della Camera, interpellò l' onorevole Cavour su questa soppressione, e l' onorevole Cavour non esitò a dichiarare che il potere esecutivo avea questa facoltà.

E chi ha letto i discorsi del conte di Cavour non metterà in dubbio ch' egli ne faceva una questione di bilancio.

Di maniera che se il potere esecutivo nulla domandava al Parlamento, il potere esecutivo aveva facoltà di ridurre od aumentare i Ministeri, e rispondendo categoricamente al deputato Mellana, osservò: « che la soppressione del Ministero di agricoltura e commercio fu domandata

Digitized by Google

dalla Commissione del bilancio e dalle due parti del Parlamento e quindi per via di decreto reale il potere esecutivo ha proceduto alla soppressione di questo Ministero. »

Quindi, come dissi, pel conte di Cavour fu sempre una quistione di bilancio.

E questa dottrina fu ripetuta più volte dall'onorevole deputato Minghetti alla Camera dei deputati. E, del resto, è insegnata da tutti gli scrittori di diritto costituzionale. Mi duole che l'onorevole Spaventa, invece di cercare l'appoggio della sua tesi fra gli scrittori stranieri, non abbia citato il conte di Cavour, il nostro Pellegrino Rossi....

Voci. Lo ha citato.

Ercole. Bene. Poteva anche citare allora il Maccarel, il Foucard, il La Ferrière....

Voci. Li ha citati.

Ercole. Li ha citati? (*Sì! sì!*) Non li ho intesi a citare.

In sostanza, questi scrittori ammettono esplicitamente il diritto nel potere esecutivo, di potere, sia ridurre, sia aumentare il numero dei Ministeri, semprechè per l'aumento del numero non si domandino fondi al bilancio dello Stato.

Ma veniamo alla legge ed al regio decreto del 5 Luglio 1860.

Quando ieri, sottovoce, io provocava l'onorevole Spaventa a dire alla Camera quale è la legge violata dai decreti del 26 Dicembre 1877; quale l'articolo dello Statuto, egli ha commentato l'articolo 3 della legge 5 Luglio 1860, invocando l'autorità dell'onorevole Sella; ebbene, l'onorevole Spaventa ha citato solamente una parte delle opinioni dell'onorevole Sella, quella parte che più gli conveniva; ma si è ben guardato di riferire il discorso dell'onorevole Sella in risposta all'onorevole Coppino nella tornata del 27 Gennaio 1861, che spiega tutta la portata del detto articolo, in senso ben diverso da quello espresso. Io rammento che l'onorevole Sella, come ingegnere, facendo parte allora dell'amministrazione delle miniere, sapeva che quel servizio dipendeva per legge dal Ministero dei lavori pubblici, e siccome era sorto dubbio che non si potesse con decreto regio attribuire la direzione ed il servizio delle miniere ad altro Ministero che a quello dei lavori pubblici, perciò l'onorevole Sella instò fosse tolto questo dubbio.

La Commissione parlamentare che era composta di uomini egregi, che possiamo chiamare nostri maestri, fra cui figuravano gli onorevoli

Digitized by Google

Astengo, Cabella, Tecchio, ora senatori, ed altri uomini competenti sulla materia, nel fare il rapporto sopra la legge relativa allo stanziamento dei fondi per l'istituzione del Ministero di agricoltura, ha avvertito molto saviamente, che non accedeva alla istanza dell'onorevole Sella, perchè non voleva violare il principio generale, che la determinazione delle attribuzioni di ciascun Ministero spetta al potere esecutivo.

A questo riguardo prego la Camera di permettermi la lettura di poche linee della dotta relazione del compianto Vincenzo Ricci:

« Per quanto la ripartizione delle ingerenze competenti al potere esecutivo in vari e distinti uffici governati da altrettanti capi responsabili, sia fra noi per consuetudine determinata piuttosto con reali decreti che per legge, non può per altro rivocarsi in dubbio l'autorità del Parlamento nel definire la loro razionale convenienza e la loro opportunità, così in occasione degli annuali bilanci, come ogni qualvolta trattisi di apposito stanziamento di fondi. »

Il Parlamento adunque, come ci fu insegnato, interviene solo quando il potere esecutivo vuol creare un Ministero e non è autorizzato a farne la spesa.

Il potere esecutivo è obbligato di chiedere i fondi alla Camera. Così ha fatto nel 1860, ed intorno al dubbio sollevato dall'onorevole Sella, l'onorevole Corsi, ministro senza portafoglio, *pro bono pacis*, acconsentì all'aggiunta, volta a toglierlo affatto, ed ecco l'origine dell'articolo 3 della suddetta legge.

Fu in questa circostanza che il conte di Cavour rispondendo all'onorevole Michelini, il quale ha sempre propugnato l'idea della soppressione del Ministero di agricoltura, si è creduto in debito di giustificare la creazione del detto Ministero, ma il motivo fu essenzialmente politico, come dirò in appresso.

Intanto che cosa dice il decreto del 5 Luglio 1870, col quale si istituì il Ministero d'agricoltura, industria e commercio?

« Veduta la legge del 5 Luglio 1860 concernente lo *stanziamento nel bilancio passivo del corrente anno* di un fondo per l'istituzione di un Ministero d'agricoltura, industria e commercio;

» Visto il reale decreto 21 Dicembre 1850 e vedute le leggi 23 Marzo 1853 e 20 Novembre 1859 sull'ordinamento dell'amministrazione centrale; » che sono le leggi che regolano ancora questa materia, poichè il Parlamento non è stato finora in grado di fare alcuna legge sull'ammi-

Digitized by Google

nistrazione centrale. Ciò fu tentato a Firenze, come si rileva pure dalla relazione dell'onorevole Morana, ma la legge non fu votata e solo moralmente fu votato e respinto l'articolo 11; anzi, qualche cosa di più, ritirato per libero ed unanime consenso di coloro che presero parte a quella discussione.

» Sulla proposizione del presidente del Consiglio dei ministri, è istituito un Ministero d'agricoltura, industria e commercio, le cui attribuzioni si estendono alle seguenti materie, ecc. »

Dopo questo decreto ve ne fu un altro controsegnato Fanti, Cavour, in data 18 Marzo 1860, col quale il Ministero della marina fu distaccato da quello della guerra ed unito alla Presidenza del Consiglio.

Io potrei ancora intrattenere la Camera con altre citazioni, ma l'ora essendo tarda, dirò solamente che con regio decreto 19 Ottobre 1861 fu abolito il segretariato generale dell'interno, e furono create quattro direzioni generali, che con altro regio decreto 16 Ottobre stesso mese ed anno furono posti sotto la dipendenza del Ministero di grazia e giustizia anche gli affari di culto, che erano nelle competenze dell'interno; con altro regio decreto della stessa data furono soppressi il segretariato generale, la luogotenenza generale delle provincie napoletane, il Governo della Toscana, riordinato il Ministero della marina; nel 1862 soppressa la contabilità di Stato in Milano, ecc.

Ecco quanto fu fatto dai ministri precedenti: questo è ciò che hanno creduto di poter fare come rappresentanti il potere esecutivo in forza dello Statuto e delle leggi sopra riferite.

Domando io: è sorta una voce in Parlamento per domandare conto a quei ministri perchè avessero compiuto quei tali atti? Mai, onorevoli colleghi, e voi lo potete riscontrare dagli atti parlamentari. Ma pubblicato il decreto 26 Dicembre, allora i fulmini si scagliarono da tutte le parti, e voi sapete fin dove siamo andati. Ciò, del resto, vuol dir niente, ma siamo almeno di buona fede.

Volete voi ora stringere il freno con delle nuove leggi e stabilire che il Parlamento è tutto, questa è una tesi che si può discutere. Vedremo se l'articolo dello Statuto di cui l'onorevole Morana fa menzione nella sua dotta relazione, permetta al potere legislativo d'invadere il potere esecutivo.

Io quindi ripeto che i vari Ministeri dal 1848 in poi hanno sempre soppressi e distaccati i Ministeri, create delle direzioni generali.

Digitized by Google

Volere ora dire che questi decreti sono illegali ed incostituzionali, io, a dire il vero, a questo non potrei proprio acconciarmi.

Una questione di legalità e costituzionalità, come già ho avvertito, si è fatta in occasione dell'interpellanza Coppino, sopra il decreto del 28 Novembre 1861, dagli onorevoli De Sanctis e Cordova.

L'onorevole Spaventa ieri, come dissi, non è stato esatto, secondo me, quando citava l'opinione dell'onorevole Sella, autore dell'articolo 3 della legge 5 Luglio 1860.

L'onorevole Sella il 27 Gennaio 1862, per confutare l'onorevole mio amico Coppino, che aveva sollevata la questione di costituzionalità del decreto De Sanctis-Cordova, diceva: io sono l'autore di questo articolo, ma Ella gli ha dato un'interpretazione che per verità io credo inesatta.

Ecco le sue parole precise:

« Nell'articolo 3 della legge 5 Luglio 1860, io non leggo altro, se non che: sarà provveduto alle attribuzioni del nuovo Ministero con un decreto reale che potrà essere emendato e modificato in virtù della stessa autorità con cui è fatto, cioè con altro decreto reale. Quanto a me credo non sia d'uopo stirare molto questo articolo 3 della legge 5 Luglio 1860 per fargli dire che le attribuzioni del Ministero d'agricoltura e commercio rimarranno in eterno (cioè finchè per legge non siano cambiate) quali sono fissate dal decreto medesimo. »

Dunque vede l'onorevole Spaventa che l'onorevole Sella, il *deputato giovane*, che il conte di Cavour definì *stoffa per fare un ministro*, autore dell'articolo 3 della legge 5 Luglio 1860, un anno dopo, e dopo avervi ben pensato su, gli ha dato un'interpretazione ben diversa da lui annunciata ieri alla Camera, e noti bene, per confutare l'onorevole Coppino, che reputava illegale ed incostituzionale il decreto 28 Novembre 1861 in base al citato articolo 3 della legge 5 Luglio 1860.

Dunque in queste questioni voi sapete come le cose procedono pur troppo. Quando sono al potere gli uomini di Destra, l'Opposizione fa quel che può per impedire illegalità ed incostituzionalità.

Ma quello che mi meraviglia ora è che questioni simili siano sollevate dagli uomini di Destra sopra decreti che essi hanno sempre fatto. Se l'accusa fosse venuta dall'estrema Sinistra, dall'onorevole Marcora, e da altri suoi colleghi carissimi, io la trovavo naturalissima. Ma l'onorevole Spaventa che ha propugnato l'onnipotenza dello Stato, un uomo di Governo che in altre occasioni ha sostenuto ben altre questioni che

Digitized by Google

questa di legalità e di costituzionalità, me lo perdoni, noi non siamo tanto ingenui da prestare fede ai suoi scrupoli.

È inutile trattenere di più la Camera. Potrei citare all'onorevole Borghi il suo amico Bonghi che ancora, pochi anni sono, scriveva una lettera al nostro ex-collega Messedaglia, la quale lettera egli la faceva precedere a un opuscolo intitolato: *Il bilancio e la legge secondo il diritto costituzionale inglese*, del dottore Rodolfo Gneist. Ebbene, in questo si vede chiaramente che il Bonghi sostiene addirittura la tesi che sosteniamo noi, ed in contraddizione (me lo permetta l'onorevole Spaventa) delle massime che egli per la prima volta ha ieri sostenuto in questa Camera.

Egli sa, malgrado che segga da quella parte (*destra*), la stima altissima che gli porto; ma siccome è ritenuto un uomo dotto e di carattere, credevo che anche in Parlamento sostenesse sempre le stesse teorie svolte anche nella tornata del 26 Marzo 1870: e ieri, con mia meraviglia mi è parso un po' in contraddizione con sè stesso, od almeno è in contraddizione col suo amico, l'onorevole Bonghi, al quale ha data la firma in altra occasione, precisamente quando si è trattato sulla questione del decreto De Sanctis che fu pur ministro nel 1861 insieme al Cordova. Ebbene, egli ha fatto questo decreto che, come dissi, è stato impugnato dall'onorevole mio amico Coppino. E chi ha salvato il Ministero? L'onorevole Bonghi, l'onorevole Caracciolo e l'onorevole Spaventa, ed altri che hanno dato il nome a un ordine del giorno che salvava, come si dice, capra e cavoli, un ordine del giorno che aveva la solita formula più larga: Udite le dichiarazioni del ministro, ecc. Già sono questioni queste che si risolvono poi in un bicchier d'acqua, salvo che vi siano fini reconditi che io non approvo mai.

Io avrei altre cose da dire. (*Parli! parli!*) Si è parlato della ricostituzione di questo Ministero. Io, a dir vero, non ho mai avuto nè grande amore, nè odio verso il medesimo. Io amo di lasciare le cose come sono, a meno che non sia chiamato ad emettere il mio voto; e allora dico la mia opinione. Ma se riandiamo agli atti del Parlamento (non parlo solo del subalpino): avete sentito che cosa diceva il Cavour, cioè che appena crèato questo Ministero; i due rami del Parlamento non ne volevano sapere, ed egli l'ha soppresso, e poi creato *per una ragione politica*. Infatti, la Commissione generale del bilancio per l'esercizio 1863, per bocca del suo relatore l'onorevole Briganti-Bellini, così si esprime:

Digitized by Google

« La Commissione non esita ad esprimere il suo convincimento che sia cessata la ragione politica, la quale non poteva essere che del momento, e che perciò sia giunto il tempo di abolire questo Ministero e vi propone di esprimere il voto che la sua esistenza non debba protrarsi oltre l'esercizio 1863.

» Ed ove la Camera accolga questa proposta, crede la Commissione suo debito esporre il suo avviso che nel bilancio 1864 debbano passare al Ministero dell'interno le spese per la statistica, quelle per le foreste, caccia e pesca e per le risaie.

» Che nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici debbano comprendersi le spese relative alle acque, alle bonificazioni ed alle miniere.

» Che al Ministero delle finanze spetti ciò che ai pesi e misure, alle zecche, alle garanzie dei lavori d'oro e d'argento ed alle società industriali si riferisce.

» E finalmente che a quello della pubblica istruzione si confidi tutto ciò che ha tratto all'insegnamento ove tutto al più non si credesse fare una eccezione per le scuole nautiche da darsi al Ministero della marina. »

Più tardi la Commissione dei Quindici, composta tutta quasi di ex-ministri: di Rattazzi, Lanza Giovanni, Devincenzi, Casaretto, Depretis, Cordova, Crispi, Sella, Minghetti, Mordini, De Luca, Ricci Vincenzo, così disse per bocca del relatore Correnti, nel 24 Aprile 1866: « Il Ministero del Fomento, come lo chiamano in *Ispagna*, o del *progresso*, come volevasi chiamare in Francia, questo Ministero (notate, signori, che parole gravi!), condannato ormai da ripetute deliberazioni del Parlamento che lo considera a ragione (diceva la Commissione dei Quindici, i cui membri sono ancora tutti vivi, meno il Ricci e due altri) come fonte di maggiore dispendio e di duplicazioni di servizio, ciò che non sarebbe avvenuto se i ministri di agricoltura e commercio, senza troppo impicciarsi di amministrazione, fossero rimasti nella sfera più alta e meno dispendiosa degli studi e delle inchieste, e delle consultazioni; » e stringendo il suo discorso la Commissione generale per organo del suo relatore conchiude, notate, quasi con un epigramma « e così cassate tutte le spese per le feste, e spettacoli pubblici, sia soppresso il Ministero di agricoltura e commercio. »

Questo determinava la Commissione dei Quindici, ed io ho voluto riferire tale e quale la sua conclusione.

Dunque non sono poi colpevoli i ministri che hanno soppresso que-

Digitized by Google

sto Ministero, gli onorevoli Crispi e Depretis sono ancora vivi ed hanno preso sul serio queste ripetute deliberazioni del Parlamento, e l'onorevole Crispi venuto al potere per la prima volta ha voluto attuare una deliberazione, alla quale è concorso col suo voto, ed io credo non ci sia poi tanto da dire.

Adunque, o signori, poichè non voglio più annoiarvi l'ora essendo già tarda, e poi avete sentito l'onorevole Toscanelli, che non vorrei scagliasse contro di me le saette della sua sdegnosa eloquenza, e continuasse a versare il motteggio, il sarcasmo e l'ironia in questa grave discussione, faccio punto e conchiudo dicendo, che non si possono impugnare di illegalità ed incostituzionalità i decreti, perchè in Italia colle leggi attuali il potere esecutivo ha questa facoltà di ridurre ed aumentare i Ministeri, ha solo l'obbligo di chiedere i fondi al Parlamento quando è accresciuta la spesa.

Il dire poi che avendo ciò fatto senza l'intervento del Parlamento è stata violata la costituzione, scusatemi, è un'accusa ingiusta; è ora di finirla; nessuno arriverà a provare questo, a meno che io non abbia l'intelletto di capirlo.

Del resto, io dico, ho esaminato tutti questi documenti, ed ho cercato proprio di vedere se l'accusa che si faceva a questi decreti era giusta, anzi aveva dichiarato di non voler nemmeno prendere la parola sperando che questa questione, dopo quanto se ne era detto, fosse lasciata da parte.

Io spero che la Destra non provocherà nemmeno un voto ricordando i suoi precedenti, poichè è tutta roba sua, essa ha sempre fatto in questo modo cominciando da Cavour fino all'ultimo.

Io non parlo degli argomenti addotti dall'onorevole Spaventa, che il decreto porta la data del 26 Dicembre 1877, epoca in cui i ministri non avevano ancora giurato. È vero che la *Gazzetta ufficiale* del 29 Dicembre porta la ricomposizione del secondo Ministero Depretis, ma, onorevole Spaventa, lei che è stato ministro, e che lo diverrà probabilmente ancora, può dire in coscienza che quei decreti sono nulli solo perchè i ministri non hanno giurato? Io ho domandato a parecchi di loro: avete giurato una seconda volta? Mi hanno risposto di no. L'onorevole Mancini non l'ho interpellato, ma gli altri mi hanno detto che, quando un ministro è confermato, non ha più bisogno di giurare. Ma quando si usa quella formula: sentito il consiglio dei ministri, sono proprio tutti lì?

Digitized by Google

Io non credo, salvo il caso di deliberazioni importanti; del resto è una formula come quella di *Re di Cipro* di una volta.

Scusi, onorevole Spaventa, io ho voluto riscontrare, subito dopo il suo discorso, quel decreto, quasi dubitando di me stesso. Ma ho veduto che porta: sulla proposta del presidente del Consiglio, e il presidente del Consiglio è andato a Torino ed era lui che rappresentava tutto il Ministero; naturalmente prima di andare, avrà detto ai suoi colleghi: si è fatto questo e quest'altro. Ma, onorevole Spaventa, quante volte lei avrà mandato alla firma del Re a Valdieri o altrove, dove si trovava il povero Vittorio Emanuele, e lei non ci sarà mai andato, o ci sarà andato per caso! Siamo di buona fede; il decreto dell'amnistia a Mazzini, nel 1866, l'ho riscontrato ancora poco fa, è datato da Padova mentre il ministro Borgatti era a Firenze: ho trovato tre leggi controssegnate Maiorana-Calatabiano, il quale si trovava a Roma mentre le leggi sono datate da Torino il 26 Dicembre 1877. Dunque vedete bene che non è la prima volta che ciò succede.

Io non dico di più, perchè temerei di offendere la maestà del Parlamento con parole poco cortesi; dico solo che è tempo che la facciamo finita. Noi abbiamo ancora molti bilanci da votare, siamo al 5 del mese, vi sono delle questioni che il paese aspetta di veder risolte, c'è il grande affare del macinato e non possiamo andare a casa senza che questa legge si faccia.

Una riduzione sulla tassa del macinato noi l'abbiamo promessa alle popolazioni, e pensi e faccia quel che vuole il Ministero, noi dobbiamo esaminarla, discuterla e votarla; non ritorniamo alle case nostre senza aver mantenuto questa promessa.

Altro che leggi politiche! Nei nostri paesi non si sa più dove dare a testa.

Decentramento ci vuole, ma vero e non fittizio, dar vita prospera ai comuni e alle provincie e sollievo ai contribuenti: fatti e non parole. (*Bravo! Bene!*)

Ho finito. Scusate, o signori, se ho abusato della vostra indulgenza; l'onorevole Toscanelli mi ha, direi, quasi distratto, ma, se non ho parlato ordinatamente, quanto meno ho detto quello che pensavo. (*Bravo! Benissimo!*)[1]

. . . . . .

[1] Atti Parlam. — Camera dei Deputati — Sess. accenn. Tornata 5 Giugno 1878.

Digitized by Google

Tornata del 6 Giugno 1878.

Presidente. L'onorevole Depretis ha chiesto la parola per un fatto personale.

Desidera di parlare ora?

Depretis. Se la Camera lo consente.

Voci. Sì, sì!

Presidente. Parli, onorevole Depretis, per un fatto personale.

Depretis. Parmi che nel caso mio, il discorrere di un fatto personale vada proprio inteso con una interpretazione molto benigna. Io potrei dire che tutta quanta la discussione che si è fatta in questi giorni costituisce un fatto personale per me e per alcuni dei miei onorevoli amici, che erano con me al Ministero il 26 Dicembre. Io dunque invoco l'indulgenza della Camera.

Si sono discusse negli scorsi giorni due questioni affini, ma alquanto diverse fra di loro. Una si riassume tutta nell'esame della costituzionalità o legalità, o convenienza dei decreti del 26 Dicembre. L'altra questione è, ai miei occhi, molto più importante. Infatti mentre la prima riguarda il passato, e giudica i morti; la seconda implica la soluzione di una delle più difficili operazioni di geodesia politica, quella di tracciare i confini tra il potere legislativo ed il potere esecutivo.

Io non ho intenzione di fare un lungo discorso; voglio serbare, per quanto è possibile, alle mie parole i limiti ed il carattere di un fatto personale.

La Camera però mi permetterà di fare qualche osservazione anche sulla seconda questione.

L'onorevole Maurogònato ha cominciato il suo discorso dicendo che, se l'onorevole Depretis fosse stato al potere, questa questione sarebbe stata molto più appassionata.

Veramente non saprei, onorevole Maurogònato, se questo sarebbe avvenuto: non lo saprei per una ragione che oggi non vorrei dire, e poi anche per una considerazione sui fatti che io sottometto alla coscienza della Camera.

Ma è egli possibile, per ciò che mi riguarda, udire una discussione più passionata di quella che abbiamo intesa?

Parecchi oratori che hanno sostenuta la illegalità dei decreti del

Digitized by Google

26 Dicembre hanno giudicato il Ministero precedente con una severità di cui quasi non vi ha esempio nella nostra storia parlamentare. (Oh! oh! *a destra*)

Mi pare di sì, giacchè nella mia esperienza parlamentare non ho che un esempio un po' somigliante: ed è quando nel 1862 io mi son trovato nel Ministero Rattazzi e mi era compagno l'onorevole Sella; ma almeno allora si combatterono i vivi, mentre ora si combattono i morti; pur tuttavia non voglio, dalla somiglianza dei due casi, trarre le naturali e necessarie induzioni.

Io domando adunque: si può dire di più di quello che si è detto in questa discussione?

L'onorevole Spaventa sentenziò che i decreti del 26 Dicembre furono più che un errore, furono una colpa. Altri oratori li chiamarono incostituzionali, illegali, sconvenienti; dissero che si era ferita la dignità del Parlamento e le sue prerogative; il più mite di tutti disse offeso il galateo parlamentare.

Veramente col dare ad un uomo della mia età, che ha trent'anni di servizio parlamentare ed è vicinissimo alla giubilazione, una lezione di galateo, mi pare si arrivi ad un bel segno.

Ma vi è anche di più. Nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento, per ciò solo che siamo autori di questi decreti, e forse per fare un contrasto col presidente della Commissione (della quale facevano parte l'onorevole Maurogònato e l'onorevole Mantellini), colla figura mite, quieta ed amabile dell'onorevole Massimiliano Martinelli, si è evocato dal suo sanguinoso sepolcro e si mise presso a me e presso all'onorevole Crispi la figura terribile di Massimiliano Robespierre. (*Ilarità*)

Se queste, signori, non sono esagerazioni, se non può dirsi che in questa discussione si sia usato ed abusato dell'iperbole, io per verità non saprei trovare altri casi in cui siansi pronunciate orazioni più iperboliche. E vi fu chi andò a cercare coi più sottili ragionamenti anche i difetti di forma dei decreti reali, difetti che mai formarono oggetto di discussione o di dubbio.

Anche l'onorevole Maurogònato ha notato oggi, e non so a quale impura sorgente abbia attinta la sua notizia, che le tabelle unite ai decreti del 26 Dicembre, sono tabelle postume.

Maurogònato. Furono pubblicate dalla *Gazzetta ufficiale* alcuni giorni dopo.

Digitized by Google

Presidente. Non interrompano.

Depretis. Io fui testè assicurato da chi era al Ministero dell'interno a quell'epoca, che le tabelle e i decreti furono mandati contemporaneamente alla Corte dei conti.

Crispi. Mi rammento di quel giorno.

Depretis. Anche gli onorevoli Spaventa e Toscanelli si sono fermati ad analizzare la forma dei decreti.

Dove era, ci si dice, il Consiglio dei ministri, che fu sentito dal Sovrano, se i ministri non avevano ancora prestato giuramento? Come avete potuto sottoporre alla firma reale un decreto così grave e in tali condizioni del Ministero?

Veramente quest'osservazione mi fa meraviglia.

Io dico, innanzi tutto, che non conosco, e non esiste, rito o procedura alla quale il capo dello Stato debba uniformarsi per domandare l'avviso del Consiglio dei ministri.

Poi debbo notare che, se c'è teoria che non possa essere messa in dubbio, certamente è questa, che il Consiglio dei ministri esiste sempre, non cessa mai: al Consiglio dei ministri si applica la massima dei giuristi che *le mort saisit le vif.* Se fosse altrimenti come potrebbe procedere l'amministrazione dello Stato? Se, per fare un caso, l'onorevole Perez che fu nominato ministro dei lavori pubblici quando era a Palermo e non aveva prestato giuramento, fosse stato per accidente arrestato nel suo viaggio da una burrasca, questo accidente avrebbe dunque paralizzata l'azione del Consiglio dei ministri?

Francamente, non sono opposizioni ammissibili.

Mancini. Ce n'erano cinque dei ministri.

Depretis. Ce n'erano cinque e mezzo, perchè io aveva due portafogli. (*Ilarità*)

Una voce. Questa è graziosa.

Depretis. C'è stato anche chi, usandomi con pietoso scherno un'indulgenza che non posso accettare, ha voluto scaricarmi d'ogni responsabilità pei decreti del 26 Dicembre. E volle levar di dosso agli altri ministri tutta la responsabilità di quegli atti, per metterla intiera sulle spalle dell'onorevole Crispi.

Veramente, se questo ragionamento fosse serio, condurrebbe ad una stranissima teorica. Il Consiglio dei ministri, o signori, è uno ed indivisibile; i membri che lo compongono sono responsabili davanti alla

Digitized by Google

Camera e al paese l'uno per l'altro, e tutti per ciascuno; sono tutti solidariamente responsabili del bene e del male che succede nella amministrazione dello Stato: perchè del bene o del male che ciascuno fa, nessuno ha diritto di scaricarsene per nessuna ragione sopra gli altri: quando vuole scaricarsi della responsabilità comune, deve uscire dal Gabinetto. (*Bravo! Benissimo!*) Nessuno poi ha il diritto di usurpare per sè il merito degli atti che si compiono sotto l'amministrazione a cui appartiene, togliendolo ai ministri soli responsabili. Questa mi pare che sia teoria e dottrina ortodossa ed elementare.

Ma io non voglio, rilevando le parole più o meno acri che mi furono indirizzate, e i giudizi più o meno partigiani che furono pronunziati, appassionare di nuovo la discussione.

Siccome però l'onorevole Spaventa ha parlato di colpa, e siccome per giudicare con quieta coscienza un colpevole bisogna che sia fatta una regolare istruttoria, l'onorevole Spaventa mi permetterà, e la Camera avrà la pazienza di ascoltare (*Voci.* Sì! sì!) un po' la storia dei fatti.

Forse la severità e la durezza di alcuni apprezzamenti potrà anche essere temperata.

Signori, io sono l'uomo il meno adatto a fare apologie. Non le so fare per gli altri e mi sento poi incapacissimo a parlare bene di me stesso. Tanto è che nella mia vita parlamentare quante volte ho dovuto (sono rarissime le volte) prender parte a una discussione, nella quale fosse anche solo interessato il mio collegio elettorale, o la mia provincia nativa, mi sono sentito più debole che di ordinario non fossi. È forse un difetto mio, ma ormai sono troppo vecchio per cambiare di natura e correggermi nei miei difetti.

Ho detto questo perchè devo parlare dell'amministrazione alla quale ho presieduto, e ricordare alcuni suoi atti per fare la genesi di questi benedetti decreti del Dicembre 1877.

Signori, io fui capo di un Gabinetto di sinistra, e rappresentai le idee del mio partito, il cui programma è tutto compreso in questa sola parola: riforme. E le riforme debbono esser fatte in modo da restare in orario; da far sì cioè che il provvedimento non si trovi in ritardo di fronte ai bisogni, ai desiderii ed alle opinioni del paese che le reclama.

E fu certamente questo ritardo, parliamoci francamente, la cagione per cui, senza mia colpa, i provvedimenti da me presentati con una sol-

Digitized by Google

lecitudine che non era forse eguale all'aspettativa del mio partito, la causa per cui è mancato al Gabinetto da me presieduto l'appoggio d'una parte del mio partito.

Ad ogni modo la bandiera era questa, e fin dal primo giorno in cui il potere diventò possibile per la sinistra, abbiamo detto: riforme, affine di togliere o diminuire il malcontento delle nostre popolazioni.

Ora io domando se dovevasi o no persistere in questo programma ed affrettarne l'esecuzione: io domando se c'è proprio poco da fare, e se, come diceva pochi momenti fa l'onorevole Maurogònato, possiamo prendere la cosa con tutto nostro comodo.

Parlerò di alcune amministrazioni.

Io domando, per esempio, se dell'amministrazione della giustizia, così essenziale alla vita d'un popolo, siamo noi contenti?

Lo domando più volentieri agli uomini di destra che agli uomini di sinistra. Per esempio, all'onorevole Mantellini, che è uomo di destra. (*L'onorevole Mantellini fa segni negativi.*)

Mi dice di no.

Abbiamo molte riforme da fare, ed in confronto dei bisogni e dei desiderii abbiamo fatto assai poco.

E dell'amministrazione dei lavori pubblici siamo noi soddisfatti?

Da che non sono più ministro, ho avuto occasione di conoscere alcuni fatti speciali, i quali producono una impressione incredibile sulle popolazioni. Eppure l'amministrazione non ci ha colpa.

Basta la forza d'inerzia che oppone la burocrazia al rapido movimento degli affari, basta che un impiegato ritardi l'esame d'una pratica, e i lavori che gli sono affidati dal suo capo, basta questo per creare ed accrescere il malcontento.

Abbiamo un problema colossale dinanzi a noi, il problema dell'esercizio e della costruzione delle ferrovie! Abbiamo tutti gli altri rami dell'amministrazione delle opere pubbliche, in ciascuno dei quali i desiderii e i bisogni sono infiniti: quanti studi da fare, quanti provvedimenti da prendere! E questa amministrazione dei lavori pubblici è quella in cui l'elemento burocratico ha resistito più virilmente a tutti i tentativi di riforma. E ricordo che nel 1866, all'epoca del Ministero Ricasoli, quando in forza di una disposizione legislativa quasi tutte le amministrazioni studiarono la riforma dei loro organici, l'amministrazione dei lavori pubblici fu proprio quella che non fece nulla.

Digitized by Google

Ma queste sono ancora cose di minore importanza. E il sistema tributario? Vogliamo o non vogliamo la trasformazione dei tributi? (*Mormorio*) Esaminate le leggi d'imposta ad una ad una, quasi tutte sono da correggere, da riformare; alcune sono da mutare radicalmente. Quando ne faremo la riforma? Quando voteremo una legge per la perequazione fondiaria da sì gran tempo aspettata? (*Bisbiglio*) Io ho presentato un progetto di legge all'acqua di rose, solo per prepararla, non si aumentava l'imposta, solamente se ne correggeva il pessimo riparto: rimase nei polverosi archivi della Camera. L'onorevole Minghetti aveva presentato un progetto completo; ed anch'esso ebbe la stessa sorte. Eppure, ricordatevi, o signori, che è una questione grossa, molto grossa, e che il malcontento se non prorompe, cova. Per compiere la catastazione della sola Lombardia ci volle un uomo di alta mente, un grande economista, Pompeo Neri, e voi volete relegare la economia pubblica, e i nostri più sapienti economisti, li volete tutti relegare nel Ministero di agricoltura e commercio? Ma su questo punto tornerò più tardi.

E delle altre imposte e del loro assetto attuale siamo noi soddisfatti?

La ricchezza mobile, con quella piccola aliquota, il sale, il lotto, il dazio di consumo, il macinato! Quanto al macinato lo vedremo diminuito fra poco spero, grazie alle amarezze dello zucchero....

Crispi. E dei tabacchi.

Depretis.... e dei tabacchi. Ma basta? E le finanze dissestate dei comuni sono forse una piccola cosa?

Via diciamolo, chi vuol seriamente mettere mano a riformare le imposte, senza scompigliare la finanza, assume una fatica d'Atlante.

Eppoi, i nostri congegni amministrativi vanno bene, proprio come cronometri? Guardate quanti controlli, quante scritturazioni e con che piccolo frutto. Tutte le intendenze hanno una ragioneria; tutti i Ministeri ne hanno più d'una. Vi sono 20 ragionerie nelle amministrazioni centrali: ne ha otto o nove il solo Ministero delle finanze perchè ogni direzione generale ha la sua. Poi c'è la ragioneria generale; poi una ragioneria generale presso l'amministrazione del Tesoro.

Spaventa. Del Ministero del Tesoro. (*Ilarità*)

Depretis. Forse l'onorevole Spaventa colla sua interruzione volle dirmi ch'io veniva al tema obbligato; e chi nol sa? Io difendo gli atti del precedente Gabinetto con ragioni alle quali potete rispondere altrimenti che colle interruzioni.

Digitized by Google

C'è poi la Corte dei conti, ove trovate un'altra ragioneria, che fa più di quello che le nostre leggi vorrebbero facesse, e c'è tutto quanto il congegno amministrativo complicatissimo.

Gli ufficiali dello Stato, permettete ch'io lo dica, sono troppo numerosi, e poco retribuiti: il loro numero è in ragione inversa della bontà dei servizi. (*Movimenti*).

Abbiamo fatto poco per diminuirne il numero e migliorarne le condizioni? A loro vantaggio s'è fatto quello che potevasi fare; e quanto a diminuire il numero, abbiamo cominciato dagli impiegati straordinari: s'è fatta una strage. E bisogna vedere quali e quanti reclami!

I ministri poi non sono uomini di bronzo; hanno viscere di carità; e quando pensano che una famiglia viene gettata sul lastrico, non osano compiere tutto il loro dovere. La verità vera è questa.

La forma dei bilanci e la contabilità di Stato non c'è dubbio che fu migliorata. Ma ne siamo interamente paghi? No, o signori, evvi ancora molto, ma molto da fare.

E la prova, o signori, si è questa, che, quando il 25 Marzo io presi possesso del Ministero delle finanze, trovai nominata dall'onorevole Minghetti una Commissione, composta di uomini autorevolissimi, col mandato di riformare la legge di contabilità. Io sollecitai il lavoro, ma la relazione non potè essere compita che nel mese di Marzo 1877.

A questa stessa Commissione ho affidato l'esame del progetto di legge per la istituzione del Ministero e del Consiglio del tesoro; scopo principalissimo di questo progetto di legge, noto a tutti dal 27 Marzo 1877, senza che si sollevassero obbiezioni serie, era quello di appianare la via alle riforme, che alla fin dei conti, erano la essenza del nostro programma.

Forse avremo di troppo affrettato il nostro lavoro, e forse il Ministero a cui io ho presieduto ebbe il difetto di una morbosa fecondità (*Ilarità*) presentando alla Camera troppi progetti. Infatti noi abbiamo presentata nell'ultima Sessione più di cento cinquanta progetti di legge cento dei quali furono votati dalla Camera. Sarà stato un errore; ma pure tutti questi progetti erano i preparativi della vasta riforma che volevamo compiere.

Ricorderò, per ciò che riguarda la riforma amministrativa, che noi abbiamo presentato un progetto di legge sulla contabilità, un altro sull'amministrazione comunale e provinciale, poi quelli sulle opere pie,

Digitized by Google

sullo stato civile degli impiegati, sulla responsabilità dei pubblici ufficiali, sulla riforma della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, ed infine quella pel Ministero del tesoro e pel controllo costituzionale delle spese....

Una voce a destra. E la riforma elettorale?

Altra voce a sinistra. E i codici?

Depretis. Io non parlo dei codici, della legge elettorale e delle altre proposte, mi limito a quelle che hanno una più diretta attinenza colla questione presente. Così essendo le cose; qual maraviglia che io persistessi nell'idea di dividere in due il Ministero delle finanze e d'istituire il Ministero del tesoro? Quelli che hanno assistito alla prima formazione del Gabinetto del 18 Marzo sanno che fin d'allora si prese un impegno morale, fra i componenti del Gabinetto, di venire all'istituzione del Ministero del tesoro. Questo non era un mistero per nessuno.

Era un'idea accarezzata dal compianto Rattazzi, difesa dalla sinistra, ed io ne riconobbi maggiormente il bisogno all'atto pratico dell'amministrazione.

Un primo progetto da me compilato fu affidato all'esame della Commissione che ho ricordata, nella quale erano il senatore Duchoqué, presidente della Corte dei conti, il senatore Magliani che fu ultimamente ministro per le finanze, il nostro ex-collega Busacca, che voi tutti sapete con quanto amore si è sempre occupato di questa materia, il senatore Cambray-Digny, ed alcuni alti impiegati, fra i quali il generale Incisa.

A questa Commissione fu sottoposto il problema; essa accettò in massima il concetto dell'istituzione d'un Ministero del tesoro con qualche condizione. E notate che questa Commissione composta di uomini autorevoli, e che dobbiamo credere fra i più rigidi difensori della legalità, fu di avviso che quando si fosse trattato di costituire il solo Ministero del tesoro, si sarebbe potuto fare con un semplice decreto reale. Se è colpa, onorevole Spaventa, l'averlo fatto coi decreti del 26 Dicembre, posso dire che ho dei complici assai rispettabili e di essere in buona compagnia.

Spaventa. Hanno detto anche il contrario.

Depretis. Nessuno lo ha detto a me; lo avranno detto alle stelle; ma io non seppi nulla.

Notate in che modo e per quali ragioni il Ministero precedente prese la risoluzione di sottoporre alla firma reale i decreti del 26 Dicembre.

Digitized by Google

Si trattava di formare una nuova amministrazione, opera sempre faticosa, e l'onorevole Cairoli ne può far fede, avendo attraversato questa *via crucis* della composizione di un Gabinetto. Bisognava affermare il programma delle riforme; quindi, che maraviglia, se essendo d'accordo sulla istituzione del Ministero del tesoro, e non cadendo alcun dubbio, secondo il nostro giudizio, sulla questione di legalità, qual maraviglia, dico, se noi abbiamo sottomessi alla firma del Re quei decreti?

Perchè non avete avvertito il Parlamento, ci si domanda. Ed io rispondo: quando dovevamo farlo? Dimenticate che dopo il 26 Dicembre noi non abbiamo potuto più aver l'onore, come ministri, di aprir bocca nel Parlamento? (*Si ride*)

Si è citata la massima adottata dalla Commissione del bilancio in fatto di organici. Ed anche a questo proposito vi sono circostanze speciali che vanno ricordate.

Il Ministero precedente erasi impegnato a presentare gli organici definitivi col bilancio di prima previsione. La Commissione cui era stata affidata la compilazione degli organici non finì abbastanza presto il suo lavoro, perchè il Consiglio dei ministri potesse farne l'esame e presentarli alla Camera; e fu per ciò che il Ministero prese impegno che li avrebbe presentati col bilancio di definitiva previsione.

Ora, che cosa sono i decreti del 26 Dicembre? Una parte degli organici che noi dovevamo presentare alla Camera.

Chi prevedeva, o signori, la morte del Capo dello Stato?

E quella sciagura, o signori, ha impedito, quando nacque la polemica sulla legalità dei decreti, di portare la questione dinanzi alla Camera, e di provocare il suo voto.

In questa situazione di cose, e ammesso pure che sulla legalità del provvedimento si possano sostenere le due diverse opinioni: ammesso pure che vi sia un dubbio da risolvere, *in dubio libertas*, come ha detto benissimo nell'altro ramo del Parlamento il presidente del Consiglio, ma *libertas* per tutti, tanto pel potere esecutivo come pel potere legislativo; in caso diverso, non so che sorta di libertà sarebbe: la questione non sarebbe dubbia, ma decisa. (*Ilarità prolungata*)

E notate la seguente disposizione che sta in uno di questi decreti:

« Art. 9. Infino a che non sarà approvato il bilancio definitivo della spesa per l'esercizio 1878, saranno amministrati rispettivamente dai

Digitized by Google

Ministri del tesoro, delle finanze, dell'istruzione pubblica, della guerra, dell'interno, dei lavori pubblici, i vari capitoli del bilancio di prima previsione del Ministero d'agricoltura e commercio, e ciò in conformità del bilancio di prima previsione del Ministero d'agricoltura e commercio, a norma della ripartizione fatta coll'annessa tabella *A.* »

E una disposizione analoga c'è per i servizi del Ministero delle finanze.

Ciò posto, in che cosa consiste, qual'è la natura del provvedimento che si contiene nei decreti del 26 Dicembre?

Quando si vota il bilancio, o signori, che cosa si vota? Si votano determinati servizi con una determinata spesa. Questa massima, quante volte l'ho difesa combattendo i Ministeri di destra che non volevano ammetterla!

Ora, coi decreti del 26 Dicembre i servizi furono minimamente toccati? La spesa si è forse aumentata? No, o signori. Rimasero immutati i servizi, inalterata la spesa.

Sulla spesa faccio una parentesi. Gli scaffali non hanno qualità di semoventi, osservò l'onorevole Toscanelli, fuvvi dunque una spesa per trasportarli.

Io rispondo che finanziariamente la soppressione del Ministero d'agricoltura e commercio è stato un buon affare, perchè il Ministro del tesoro non si è pagato, non avendo la Camera votato il suo stipendio. Tanto di guadagnato. Il segretario generale del tesoro, *idem*, non si è pagato, mancando il voto della Camera.

Più un vastissimo edifizio è diventato libero; ci si può mettere l'*appigionasi* quando si vuole.

Si rassicuri l'onorevole Toscanelli, le finanze dello Stato non furono danneggiate.

Cosicchè a che cosa si riduce il provvedimento tanto incriminato? Si riduce a questo: Fino alla approvazione del bilancio definitivo, in occasione del quale il Parlamento avrebbe esercitato il suo diritto costituzionale di dare o negare il suo assenso, di dare o negare efficacia ai provvedimenti del Governo, restava fermo, mutate soltanto le persone dei ministri ordinatori, così gli stanziamenti del bilancio di prima previsione del Ministero di agricoltura e commercio, come di quello delle finanze: tutti gli stanziamenti, tutti i servizi immutati. Quindi il mutamento su cui bisogna discutere e che è avvenuto, si limita alla sola competenza organica dei ministri.

Digitized by Google

Ora io domando se possa esservi un dubbio su questo punto.

Allo stato della nostra legislazione il potere esecutivo non potrebbe nominare un ministro senza stipendio per amministrare, supponiamo le poste? salvo, ben inteso, il voto del Parlamento in sede di bilancio, o altrimenti? Io credo di sì.

Ci sono però dei casi in cui questo ministro anche senza stipendio non potrebbe essere nominato; ed è quando si trattasse di mutare un ministro cui spettassero poteri giurisdizionali. Cito due soli esempi; secondo la legge antica del contenzioso amministrativo, mi pare, del 30 Ottobre 1859, il ministro dell'interno risolveva i conflitti di attribuzione. Egli era, in questo caso, investito di queste funzioni giurisdizionali; e ci voleva una legge per affidarle ad un altro ministro.

Lo stesso avviene per il ministro della guerra.

In forza della legge sul reclutamento militare, possono essere presentati al ministro della guerra, entro un dato termine che non ricordo, i reclami dalle decisioni dei Consigli di leva: il ministro decide, sentito il parere di un dato consesso, e può revocare le decisioni dei Consigli di leva.

In questi casi ci vuole una legge; ma negli altri casi, non si richiede, salvo sempre alla Camera il suo giudizio nella discussione del bilancio, o per mezzo d'una interpellanza, od in altro modo qualsiasi.

E questa, permettetemi che lo dica, mi pare sia la teoria che si è sostenuta finora principalmente dai Ministeri di destra.

Furono citate parole da me pronunziate vent'anni fa nella Camera, e perfino nei colloqui privati. Le parole da me pronunziate senza che avessero un senso assoluto ed in circostanze diverse dalle attuali, potrei facilmente spiegarle: ma parmi non valga la spesa. E quanto ai colloqui privati, di dodici o quindici anni fa, pubblicati ora senza il mio assenso contro ogni buona usanza, non potendo un ministro parlare coll'assistenza di uno stenografo od un notaio, dirò solo che sono cose di cui ho il diritto di non curarmene.

È stato detto che i precedenti del Parlamento subalpino non valgono; che la corrente della giurisprudenza francese allora prevalente oggi è mutata; che le nostre leggi furono informate da uno spirito diverso.

Io rispondo che certo fino al 1860 la corrente non era cambiata e la giurisprudenza era la stessa. Basta leggere la relazione della Commissione parlamentare sulla legge del 5 Luglio 1860.

Lo Statuto, grazie a Dio, dal 1848 in poi, non fu mutato. Ora io

Digitized by Google

chieggo quando è che si deve ritenere più sincera e più sicura l'interpretazione dello Statuto nella sua lettera e nel suo spirito? Io dico quando si è più vicini alla sua promulgazione, quando sono ancora vivi gli autori dello Statuto stesso; chi meglio di loro può dare al medesimo un'interpretazione autentica?

Direte, le istituzioni migliorano e progrediscono, ed anche lo Statuto viene interpetrato in modo più liberale.

Ma a questo risponde il fatto che il nostro Statuto è la copia della costituzione francese, e sulla giurisprudenza francese, sopra questa questione l'onorevole Spaventa lo ammette, non c'è il menomo dubbio, e la nostra fu fino ad ora conforme a quella.

In ogni caso voi dovete ammettere che la questione non è stata fino ad ora nè discussa a fondo, nè risolta.

A me par proprio chiaro che non c'è una sola legge italiana o subalpina in cui ci siano queste semplici e chiare parole che torrebbero ogni dubbio:

« È istituito il tale Ministero. » Nemmeno uno; il progetto presentato dall'onorevole Cairoli sarà il primo esempio, dicendo il tal Ministero sarà ricostituito. È una êra nuova, e Dio la benedica; pel passato nulla evvi di simile.

Come è già stato detto dall'onorevole Ercole, la formola di questo cavallo di battaglia, che è il decreto del 1860, che cosa dice?

Per l'attuazione del Ministero di agricoltura e commercio, è stanziata la tale somma; formola per niente chiara, e che consiste nell'autorizzare la iscrizione nel bilancio di una spesa per un determinato servizio. Ma poi, se veniamo ad esaminare l'applicazione della legge del 1860, se teniam conto di tutti i precedenti ogni dubbio è tolto. Io ne citerò uno solo fra i molti.

Volete voi ritenere che il decreto 5 Luglio 1860, il quale ha istituito il Ministero di agricoltura e commercio ed ha determinate le sue attribuzioni, debba vestire il titolo di atto legislativo o fatto per delegazione legislativa? Ma allora io veggo in quel decreto, fra le attribuzioni del Ministero di agricoltura, quella relativa agli istituti di credito.

Gli statuti della Banca Nazionale precedenti a quel decreto erano stabiliti per legge, e in forza di questi statuti i rapporti della Banca erano col Ministero delle finanze. Ora, con un decreto del 1865 venne disposto come segue:

Digitized by Google

« Sono attribuiti al Ministero delle finanze tutti gli affari concernenti la Banca Nazionale, i quali in forza del regio decreto del 5 Luglio 1860 erano nelle attribuzioni del Ministero di agricoltura e commercio. »

Fu violata la legge? Io dico di no, perchè qui non si trattava di facoltà giurisdizionali.

Del resto, a sentire come sono incriminati questi decreti, considerando con quanta severità sono giudicati i ministri che li presentarono alla firma reale, bisogna inferirne che si creda proprio che meditatamente, avessero sanciti questi atti, proprio per voluttà d'arbitrio, e per diletto di offendere le istituzioni e il Parlamento. Siamo diventati vecchi nel sistema parlamentare, ed è proprio negli ultimi anni che ci siamo lasciati trascinare da una passione inconsulta di dispotismo e di illegalità; la imputazione mi pare poco credibile.

Ma ci sono altre circostanze di cui dovete tenere conto.

Il 29 Novembre, quando effettivamente si è costituito il Ministero, chi prevedeva la morte di Vittorio Emanuele? Dopo pochi giorni non dovevamo noi comparire davanti alla Camera? E poi, che carattere aveva quel Ministero? Come e perchè era nato? Quale era il suo obbiettivo? Quel Ministero era nato per una scissura nel partito liberale e non aveva altro obbiettivo, altro scopo, altra ragione di essere che la ricostituzione del partito stesso.

Noi non abbiamo potuto ottenere l'intento nostro.

Ma volete voi che, con questo scopo davanti, ci dilettassimo a creare delle incostituzionalità per rendere più difficile l'opera nostra? No, era intima convinzione nostra allora, come è intima convinzione nostra oggi di essere nella legalità.

Siccome un Ministero nuovo ha diritto sicuramente di fare il suo programma e, quando crede di essere nella legalità, ha, non solo diritto, ma l'obbligo di attuarlo, noi in piena buona fede, volendo affrettare le riforme, abbiamo sottoposti i decreti alla firma di Sua Maestà.

Debbo ora dire una parola del Ministero d'agricoltura e commercio.

Io non ho alcuna avversione verso questo Ministero: ho combattuto in passato la sua istituzione, ma ammetto tutti i suoi buoni risultati. Io stesso posso farne testimonianza personalmente. La mia provincia ebbe un istituto tecnico che funziona assai bene, e fu opera principalmente dell'onorevole Luzzatti.

Digitized by Google

Ma in questa distribuzione tra i diversi Ministeri responsabili dei servizi pubblici mi pare che non ci debba esser niente di assoluto.

Io vedo in Francia le foreste al Ministero delle finanze....

Luzzatti. Erano.

Depretis. Adesso passano all' agricoltura, lo so, onorevole Luzzatti, stia tranquillo; lo so, e fanno bene, ma ci sono voluti lunghi anni per arrivare a questa risoluzione, ed è innegabile che l' amministrazione forestale francese è stata un' amministrazione buona anche affidata al Ministero delle finanze.

I telegrafi in Francia sono al Ministero dell' interno; le poste sono al Ministero delle finanze; il Consiglio di Stato dipende dal guardasigilli. Ci sono delle ragioni buone, per le quali questi servizi sono distribuiti in modo diverso dal nostro.

Dunque niente di assoluto.

Ma poi, pur riconoscendo che qualche cosa di buono fu fatto dal Ministero d' agricoltura e commercio, io piglio il suo bilancio, che è d' una diecina di milioni, e trovo: tre milioni e mezzo per l' Economato, che per consenso universale si vuole affidare ad un altro Ministero qualsiasi, quello delle finanze o del tesoro, per esempio.

Sulla statistica le opinioni sono diverse.

Conosco l' opinione dell' onorevole Luzzatti, e sarà forse la migliore; ma insomma non c' è concordia sul punto se la statistica stia meglio al Ministero dell' interno, o a quello di agricoltura e commercio.

Una voce. Le Banche.

Depretis. Le Banche *idem:* molti dubbi.

Io non so quale sia l' opinione in proposito degli onorevoli nostri colleghi i più autorevoli; ma anche su questo mi pare che ci sia divergenza profonda.

Viene la grossa questione degli istituti tecnici.

Anche qui trovo dissenso profondo a Sinistra e a Destra.

L' onorevole Berti non è d' accordo con l' onorevole Bonghi; l' onorevole mio amico Coppino non era, disgraziatamente, d' accordo col mio amico l' onorevole Maiorana.

Dunque anche qui convinzioni molto contrastate: parmi siasi nominata una gran Commissione che doveva esaminare il problema, discuterlo profondamente e risolverlo.

Ora, volendo conservare lo stesso numero di ministri, per non ag-

Digitized by Google

giungere un aggravio al bilancio, preoccupandomi principalmente della condizione delle finanze, e del loro buon andamento, volendo affrettare le riforme veramente utili ed efficaci, cosa volete? per amore del meglio, mi sono lasciato andare a questa uccisione del Ministero di agricoltura e commercio. (*Si ride*)

Io spiegherò il mio pensiero con una ipotesi, perchè io voglio spiegarmi chiaramente.

Se chi vi parla (per una ipotesi impossibile) dovesse essere incaricato di formare un nuovo Gabinetto senza prendervi parte, che Dio mi guardi da tanta sventura, e fossi condannato a comporlo di uomini di Destra; ebbene, fra di noi veggo un uomo distintissimo, nato fatto per essere il ministro di agricoltura e commercio, l'onorevole Luzzatti. Ebbene, che vuole l'onorevole Luzzatti, io lo pregherei di essere ministro delle finanze.

Che male farebbe la scienza economica dell'onorevole Luzzatti, in questa ardua, terribile questione delle riforme tributarie? Non è la riforma principale, non è quella che tutti aspettano, cominciando dagli agricoltori e da me che sono un semplice agricoltore? Il principale miglioramento che si può recare all'industria e al commercio del nostro paese non può derivare che dalle trasformazioni dei tributi. Le considerazioni economiche, si disse, hanno acquistato una grande importanza nella società moderna, ed è per ciò utile un Ministero dell'economia nazionale. Io dico che le considerazioni economiche hanno una prevalente importanza sopra tutte le funzioni dello Stato e principalmente sulla ripartizione e la natura delle imposte da cui dipende la migliore e più equa distribuzione della ricchezza. Il resto verrà poi. Ecco il motivo per cui io credo più urgente la riforma dei tributi, e vorrei che un distinto economista fosse il ministro delle imposte. Questo mi pare assai più importante della ricostituzione del Ministero di agricoltura e commercio, che però io consento di ricostituire, se così piace ai ministri, che in questa materia della distribuzione dei servizi pubblici, dei modi come devono esercitare il loro ufficio, voglio che siano quasi arbitri, affinchè possano risponderne al Parlamento ed al paese.

Io ho quasi finito, e mi pare d'aver detto quasi troppo.

Dovrei rispondere all'onorevole Maurogònato, circa i suoi apprezzamenti intorno al Ministero del tesoro. Egli dice che una volta lo voleva, lo credeva buono perchè l'uomo cioè l'erario, a quell'epoca era

Digitized by Google

malato. Ma adesso crede egli che l'uomo sia sanissimo? L'uomo, cioè la finanza italiana con 940 milioni di carta inconvertibile, onorevole Maurogònato, io lo credo ancora in cattiva salute. E così quanto all'unità del servizio, onorevole Maurogònato, io posso sbagliarmi, ma la mia esperienza sa che cosa mi dice? Che i ministri delle finanze, o uno o due che siano, quanto ai loro rapporti cogli uffici di intendenza faranno ben poco. I vorrei la statistica delle lettere firmate dai ministri e indirizzate agli intendenti. Sarà un numero ben piccolo. Tutti sanno che le corrispondenze si fanno direttamente dalle direzioni generali.

E da ciò alcune dissonanze, alcuni contrasti che bisogna vedere di togliere, sia aumentando le facoltà degli intendenti, che coordinando meglio i rapporti degli uffici centrali coi provinciali.

È possibile che un ministro delle finanze si occupi con eguale alacrità delle imposte, della contabilità e del tesoro? È possibile che un ministro abbia la direzione superiore del Debito pubblico, della ragioneria generale, la formazione e l'esecuzione dei bilanci, le riscossioni e le spese, la buona ed esatta amministrazione del patrimonio, la vigilanza del credito pubblico e per giunta tutta la mole delle imposte? Che un ministro solo possa mantenere l'unità di concetto con tutte le direzioni generali, sì diverse fra loro, questo, onorevole Maurogònato, non lo credo possibile.

E qui finisco per ciò che riguarda i decreti del 26 Dicembre e la loro legalità.

Ora mi si permetta qualche osservazione sopra il nuovo sistema che viene inaugurato dalla legge presentata dall'onorevole Cairoli. Bisogna precisar bene i termini di questa questione, la quale per me è molto grossa.

Il numero e le attribuzioni dei ministri devono essere fissate per legge? Prima domanda. Devono essere fissati per legge gli organici delle amministrazioni centrali e delle altre amministrazioni pubbliche? Seconda domanda.

Noi abbiamo gli organici dell'esercito e della marina fissati per legge; così gli organici della magistratura, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti.

Volete voi fissare tutto per legge?

Toscanelli. Sì.

Depretis. L'onorevole Toscanelli dice di sì. Io veramente non ho

Digitized by Google

indirizzato la mia domanda all' onorevole Toscanelli (*Si ride*), ma la dirigo agli autori del progetto. Quando sarà ministro, allora l' indirizzerò a lui. (*Ilarità*)

Ecco alcuni punti su cui chiamo l' attenzione del Ministero e della Camera. Non si tratta di risolverla adesso questa questione, ma poichè è venuta, è bene che ci spieghiamo.

Ci sono degli assiomi costituzionali di vitale importanza. Uno è questo:

« La Camera in fatto di bilanci è sovrana. »

Ve n' è un altro:

« I ministri sono responsabili. »

Lascio considerare al potere esecutivo fin dove i vincoli che saranno creati con questa legge potranno conciliarsi colla libertà d' azione di un ministro che deve rispondere alla nazione ed al Parlamento delle sorti del paese: ma la Camera, una volta che tutti questi organici saranno approvati da una legge sancita dai tre rami del Parlamento, la Camera elettiva che rappresenta la nazione, potrà, in sede di bilancio, modificare questi organici? Mi pare di no; perchè le leggi non si modificano che con delle leggi.

Ma allora nel risolvere questa questioae bisogna pensarci due volte, o signori, poichè la rappresentanza dei contribuenti è la Camera elettiva, e delle sue attribuzioni bisogna essere gelosissimi custodi. Guai a noi se la Camera abbandonasse anche solo una parte della sua onnipotenza costituzionale in fatto d' imposte e di spese!

È dunque una questione grossa, su cui, a scarico di coscienza, io chiamo l' attenzione del Governo e della Camera.

Su questa quistione io ebbi delle dispute assai vive, e dei dissensi col mio vecchio amico il povero Mellana: anch' io in altri tempi ho desiderato di fissare per legge gli organici di certi servizi, ma a questa opinione egli non si è mai arreso; egli ha sempre sostenuto che in sede di bilancio la Camera doveva conservare amplissimi poteri, anzi illimitati. Forse era troppo; ma prima di mettere dei limiti fissi alla libertà di azione della Camera elettiva, bisogna, o signori, pensarci molto.

Il limite tra il potere legislativo ed il potere esecutivo, è, come ho detto in principio del mio discorso, una operazione di geodesia politica molto difficile. E ciò è tanto vero, che oggi ancora, dopo trent' anni di vita costituzionale, su questa zona di territorio contestato che separa il

Digitized by Google

potere legislativo dal potere esecutivo, un limite certo noi non lo possiamo in tutti i casi vedere.

Per me vorrei proprio che si trovasse modo di rispettare la libertà della Camera in fatto di spese, di tributi ed in generale di bilanci, ed andare molto adagio con una riforma che la potesse restringere.

Io ho sentito enunciare certe teorie che non posso accettare. Oggi ancora, poco fa, l'onorevole Toscanelli diceva che tutti gli organici dell'amministrazione dovrebbero fissarsi per legge; il sistema sarebbe pericoloso.

La libertà piena della Camera elettiva in fatto di bilanci è uno de' miei idoli; io la vorrei intangibile quasi come la libertà della stampa. E dalla stampa voi vedete che sono assai maltrattato. Eppure questa sacra libertà io l'adoro sempre. Io sono vecchio e disinteressato amatore della libertà; la voglio con tutti i suoi effetti; e non mi commuovo menomamente per la parte amara che mi tocca. (*Con forza*) Per bacco! Questa libertà fece la patria mia libera ed una; ho passato trent'anni di vita parlamentare, e veggo le istituzioni farsi ogni giorno più solide; il mio paese ne avrà vantaggio, e che m'importa di queste amare accuse che oggi mi si fanno? (*Benissimo! Bravo! — Applausi a sinistra*).

Conchiudo. Riguardo al progetto di legge che è in discussione io ritengo che il Ministero è il giudice più competente del modo con cui gli conviene distribuire i servizi pubblici nella sua amministrazione.

Quindi riparerò l'atto inumano commesso coll'uccisione del Ministero d'agricoltura e commercio, dando il voto alla sua risurrezione. (*Ilarità*).

Confido poi, riguardo alla questione che ho indicata, che il Ministero studierà con amore e con diligenza questo grande problema, e che colla legge che presenterà al riaprirsi del Parlamento, la risolverà con soddisfazione della Camera e soprattutto con vantaggio del paese. (*Bravo! Benissimo!*)

. . . . . .

Cairoli, *presidente del Consiglio.* Con questo progetto di legge il Ministero adempie alla promessa, fatta al Parlamento nel primo giorno in cui si è presentato.

Per un sentimento di alto rispetto alle sue prerogative, ha creduto

Digitized by Google

più decoroso questo mezzo, che non la spiccia e radicale soluzione, da taluni consigliata, di far risorgere il Ministero d'agricoltura e commercio come disparve, cioè per decreto reale.

Questo rimprovero fu anzi l'esordio del dotto discorso dell'onorevole Spaventa.

Abbiamo preferito questo mezzo ritenendolo anche il più sicuro come il più conforme alla rigida osservanza delle norme costituzionali. Un decreto succedendo agli altri, quasi a modo di polemica di opinioni personali, avrebbe avuto l'apparenza di una rappresaglia, e l'incerta efficacia di un espediente transitorio; avrebbe poi sostituito gli apprezzamenti del Ministero al voto del Parlamento.

Noi ci appelliamo a lui, giudice supremo, pure esprimendo le nostre convinzioni; ma era un rimpicciolire la questione davanti al paese decidendola noi, e non dichiarando subito che avremmo chiamato a risolverla la sua legittima rappresentanza.

Ciò non ci dispensava dall'esprimere la nostra opinione sull'origine, sull'indole, sugli effetti dei decreti: riconoscendo però in quella contraria, che li aveva ispirati lo schietto intento del pubblico bene.

Nel tema se ne racchiudono parecchi, s'intrecciano diverse questioni di legalità, di merito, perfino di contabilità; e tutte furono esaurite nella discussione, nella quale io ho ammirato la lotta delle opinioni e la forma cortese dei concetti.

In quanto alla questione di legalità dirò poi, premettendo ora che mi sembra ridotta ad un dissidio teorico: e che, scongiurati i pericoli per lo avvenire, poco importa l'esame retrospettivo degli errori; ciò che importa a noi tutti è, lo dico senza distinzione di partiti, è piuttosto il provvedere che l'incriminare.

Farò alcune osservazioni sulla questione di merito, sulla sostanza.

Le manifestazioni però della pubblica opinione, che anche la Commissione del bilancio riconobbe, con voto unanime, rendono quasi superfluo il ripetere per quali sommi interessi, i quali del resto sommariamente abbiamo già indicati nel nostro programma, crediamo reclamata la ricostituzione di questo Ministero.

Contro di lui ieri furono dirette alcune frecciate; ed anche l'onorevole Del Vecchio, mi pare, non gli risparmiasse le punture di acerbi sarcasmi, ma mi consolo pensando che è una istituzione tenuta in grande onore nei paesi i più civili. Apprezzo, s'intende, anche le diverse opi-

Digitized by Google

nioni sulla sua utilità; però ho il conforto di constatare che gli avversari costituiscono una poco numerosa minoranza.

Si disse che il Ministero di agricoltura e commercio fu parecchie volte combattuto; che nella Camera si domandò ripetutamente la sua soppressione; e che questa fu consigliata anche dalla Commissione, alla quale era stato affidato l'ordinamento delle finanze dello Stato.

Ma bisogna risalire ad un'epoca ben remota per trovare questi voti, i quali d'altronde, non furono mai suffragati da alcun ordine del giorno parlamentare, ed anzi suscitarono immediatamente le proteste di eloquenti oppositori.

Ieri, nella brillante apologia che ne ha fatta l'onorevole Morpurgo, egli disse, con ragione, che uno degli ostacoli all'incremento del Ministero di agricoltura e commercio erano le ostilità delle pertinaci gelosie. Quel Ministero, come qualunque istituzione male dotata, ebbe parecchi anni di vita stentata: non mezzi bastevoli d'alimento, non largo e morale appoggio di generali simpatie, non concorso di aiuti corrispondenti allo scopo. Contro di esso poi gettarono subito una pietra d'inciampo i sostenitori della teoria, che nega allo Stato il diritto e il dovere della vigilanza sugl'interessi che esso rappresenta.

Il Ministero d'agricoltura e commercio, fatto adulto, non ridusse al silenzio gli oppositori, ma guadagnò il favore degli incerti, ed incoraggiò lo zelo dei sostenitori, i quali poterono ben presto indicare le prove della sua pratica utilità. L'importanza progressiva del Ministero di agricoltura e commercio risulta dalle manifestazioni parlamentari considerate non in breve periodo di tempo, e non nell'identica origine; perchè avversari non solo della sua soppressione, ma anche calorosi fautori del suo maggiore incremento sorsero dai diversi lati della Camera, e direi dagli opposti poli. Crebbe rapidamente il favore della pubblica opinione, quando riconobbe nei fatti l'utilità di questa istituzione. Per questa ragione il paese si pronunziò per la sua ricostituzione col voto autorevole delle Camere di commercio e delle associazioni agrarie e colle manifestazioni della stampa.

I difensori della soppressione dissero, che i servizi erano stati identicamente conservati, e soltanto diversamente distribuiti.

Ciò è vero: ma era mancata la forza direttiva di un'unica responsabilità, l'impulso uniforme a questi interessi, che risalgono alle sorgenti della prosperità collettiva.

Digitized by Google

Vi è bene una teoria, come ho detto, che questi interessi vorrebbe sottratti all' ingerenza dello Stato e del tutto abbandonati alla naturale loro espansività senza spinte ed aiuti, ma non si può ammettere un principio che nega diritti e doveri delegati allo Stato dal libero voto.

Lo Stato rappresenta od una provvida tutela od una odiosa tirannide, secondo le diverse istituzioni che lo personificano o nella volontà sconfinata di un uomo, od in quella interrogata della nazione, o nel Governo dispotico, o negli ordini costituzionali.

Non si può quindi di un concetto che varia fra questi due estremi, o la licenza dell' arbitrio, od il rispetto del diritto, farne quasi un Saturno divoratore, e una perpetua minaccia per l' interesse collettivo e l' interesse privato.

La polemica risorse dopo i decreti, e l' esagerazione delle accuse non rispettò le convinzioni.

Si disse che il Ministero di agricoltura e commercio era un inciampo al discentramento amministrativo tanto invocato; si disse che avevano preparata la sua demolizione quegli stessi i quali erano ora i suoi apologisti, ma pur domandavano le inchieste industriali ed agrarie; si citò infine il voto della Commissione dei Quindici per i provvedimenti finanziari.

Bisogna rimontare, ripeto, a dieci anni per trovare un giudizio non esattamente definito, e che può essere diversamente interpretato; perchè quella Commissione, che con ragione per l' autorità de' suoi studi e delle sue conclusioni è spesse volte citata, non si pronunciò contro il Ministero di agricoltura e commercio, disse anzi che nessun altro rispondeva meglio al concetto moderno; ma questo era stato falsato dalla smania invadente delle attribuzioni amministrative; mentre avrebbe dovuto tenersi nella sfera delle consultazioni, degli studi e delle inchieste, il che prova che non avrebbe domandato che quel Ministero fosse soppresso, ma fosse stato meglio ordinato. E gli appunti di questa Commissione debbono essere anche ora presi in considerazione, al pari dei voti di coloro, fra i quali mi pare esservi l' onorevole Plebano, che desiderano non sia costituito puramente e semplicemente come era prima della soppressione, perchè riterrebbero non giustificata una pura e semplice ricostituzione.

Il Ministero di agricoltura e commercio crebbe col metodo empirico, che produsse la continua oscillazione di servigi nella lunga vicenda dei

Digitized by Google

decreti. Io non ve li enumererò, ma essi provano la instabilità dei criteri, ed anche la tenacità delle aspirazioni, non a sopprimere, ma a completare.

Di queste aspirazioni fummo interpreti, affidando il quesito alla benemerita Commissione, della quale fu degno relatore l'illustre Boccardo. Nel riassunto splendido del tema coscienziosamente e sapientemente studiato, egli, deplorate le tristi condizioni d'Italia nelle industrie, nei commerci, nelle manifatture, nelle forze di capitalizzazione, proclamata l'assoluta necessità della ricostituzione di questo Ministero, fatto un confronto, certamente non lusinghiero per noi, fra gli istituti tecnici dei nostri paesi e quegli degli altri, enumera tutti i servizi che dovrebbero essere aggiunti a questo Ministero, che vorrebbe intitolato *dell' Economia nazionale.*

Naturalmente noi riserviamo ogni giudizio su questi voti, quantunque espressi con molta efficacia d'argomenti e con grande autorità di dottrina. La stessa Commissione comprese l'impossibilità di una riforma radicale e ne propose il rinvio, rinvio necessario, ma che deve esser breve, e sarà così una garanzia aggiunta a quelle dell'articolo 1, che corrisponde al terzo della legge del 1860, più la precarietà, anzi la brevissima durata della facoltà data al Governo; limite che costituisce un omaggio al Parlamento.

L'onorevole Morpurgo ieri mi fece due interrogazioni. Una, mi pare, sugli istituti di credito ai quali egli accennò con brevi, ma gravi commenti, notando che la vigilanza divisa tra il Ministero d'agricoltura e commercio e quello delle finanze assume un carattere troppo fiscale.

Mi interrogò inoltre sul riordinamento degli studi tecnici.

Io rispondo a lui come all'onorevole Maurogònato, come anche all'onorevole Berti che mi fecero, mi pare, analoghe interrogazioni, che rimarranno impregiudicate tutte queste questioni, le quali saranno sottoposte quanto prima al voto del Parlamento.

Io credo che la provvisorietà stessa delle attribuzioni date al Governo non può compromettere.

Qualcheduno avrebbe desiderato la ricostituzione pura e semplice, ma noi crediamo una necessità il mantenere alcuni spostamenti, appunto perchè rimangano intatte le questioni che oggi non sarebbero mature, e per una preparazione, la quale potrà giovare, e non incepperà il voto del Parlamento.

Digitized by Google

Io ripeto che intanto i limiti che ci siamo imposti per le nostre attribuzioni provvisorie e precarie, provano che queste attribuzioni non possono eccedere.

Non posso ora trascurare la questione di legalità, su cui dirò poche parole. (*Segni di attenzione*)

Vi hanno opposte, più che diverse, teorie.

Il tema svolto lungamente e vorrei dire quasi energicamente nella bella relazione dell'onorevole Morana, e da tutti gli oratori nella discussione presente, si impone a me, al quale con ragione sarebbe imputato il silenzio, tanto da coloro, che proclamano la legalità dei decreti, come da coloro che la negano.... (*Bravo! Bene!*) s'impone a me per il diritto della necessaria difesa dell'opinione, che io sostenni sempre in passato, in diverse occasioni, anche con apposite interpellanze contro decreti che si volevano giustificati dalle stesse teorie.

Ma oggi la questione si riduce ad una tesi accademica fra due scuole.... (*Benissimo!*)

Una voce. Questa è la questione.

Molte voci. No! no!

Altre voci. Sì! sì!

Presidente del Consiglio.... tra due scuole che ebbero eloquenti oratori.

Da una parte si sostenne il diritto del potere esecutivo, come oggi l'onorevole mio amico Depretis ha fatto nel suo splendido discorso, appoggiandosi alla giurisprudenza parlamentare nostra ed a quella degli altri paesi, e valendosi dell'autorità di sommi pubblicisti. Dalla parte contraria si contrappongono altre citazioni con un riassunto della storia del diritto pubblico europeo, e si dimostra che, eccetto la Francia, dove il carattere accentratore della rivoluzione si imprime in tutte le disposizioni, negli altri paesi non è data facoltà al potere esecutivo di creare o distruggere Ministeri.

E si sostiene, che i decreti violano anche la legge di contabilità, la quale è oggi il fondamento giuridico dei Ministeri, e non permette dopo l'approvazione dei bilanci nè spostamenti di capitoli, nè modificazioni di stanziamenti, nè alterazione di servizi.

Ma io (parlo a nome del Ministero) ho considerato la questione nelle sue conseguenze, nei danni che, ove non fosse risolta, ne deriverebbero e per ovviarvi ho proposto quest'articolo 3, al quale io spero sarà dato

Digitized by Google

voto favorevole dalle due parti, dalle due scuole; poichè anche quelli che ammettono nello stato attuale della legislazione siffatta eccessiva facoltà del potere esecutivo, devono vedere che essa è un' arma ben pericolosa, la quale scuote la stabilità delle amministrazioni centrali e le mantiene sempre soggette alla possibilità di nuovi e radicali mutamenti.

Un principio bisogna subirlo in tutte le sue conseguenze logiche.

Oggi potrebbe prevalere (faccio una ipotesi astratta) nel Governo la teoria del frazionamento dei servizi con una meno accentrata responsabilità: e la Camera trovare, dopo le sue ferie, moltiplicati i Ministeri. Potrebbe invece prevalere la teoria opposta del concentramento, ed arrivare fino all' esagerata dottrina del Girardin, il quale non vuole che due Ministeri!

Credo che tutti devono vedere quanto sia formidabile questa teoria, e quali facoltà pericolose darebbe; come si potrebbe introdurre una instabilità, una precarietà perpetua nell' amministrazione centrale, sottoposta così ai colpi di tutti i ministri, nell' avvicendarsi dei partiti e delle opinioni!

A me fa paura lo inaugurare questa guerra di decreti che mi ricorda il *qui gladio ferit, gladio perit.* Oggi nasce un Ministero da un decreto, domani questo Ministero scomparirà per un altro decreto.

Questi sono i pericoli che hanno preoccupato il Ministero, e che lo hanno determinato alla presentazione di quell' articolo.

Concludo: nel conflitto delle opinioni nasce il dubbio, dal dubbio la incertezza della interpretazione; dalla interpretazione il pericolo della instabilità. È mestieri dunque risolvere la questione di legalità nel modo migliore, nel modo più radicale per l' avvenire.

De Renzis. Ma è il parere che vogliamo sapere.

Presidente del Consiglio. Spero che i vostri voti si riuniranno su questa legge per la ricostituzione del Ministero di agricoltura e commercio. Noi non vogliamo l' ingerenza governativa, ma provvedimenti legislativi, come sono sanciti nei paesi più celebrati per la loro floridezza. Noi crediamo che in una nazione ancor giovine non si debba togliere l' impulso di quegli incoraggiamenti, la di cui utilità fu riconosciuta altrove.

La diminuzione delle imposte, la riduzione delle spese, non basterebbero a restaurare durevolmente le nostre finanze, se fossero trascurate le sorgenti della pubblica ricchezza, incominciando dalla agricoltura,

Digitized by Google

che nella Italia, privilegiata da tanto sorriso di cielo, giace negletta, sicchè le statistiche ci accusano d'inerzia, col mostrare incolta ed infeconda tanta parte di gleba. Ed anche le industrie sono languenti; in alcuni luoghi quasi infeudate ai capitali stranieri, in altri scosse dalla contesa fra il capitale e il lavoro, inasprita dalla minacciante protesta degli scioperi, sui quali è chiamata l'attenzione di una Giunta parlamentare.

Ci spaventa anche la sempre crescente emigrazione, attratta da bugiarde promesse a più squallida miseria mentre toglie tanti contingenti di braccianti alle nostre campagne.

Il rinnovato Ministero, sotto gli auspici di lieta speranza, uscirà per il vostro voto dall'urna a più florida vita, salutato dal plauso della pubblica opinione. (*Benissimo! Bravo!*)

Alla discussione fu dato termine con la votazione ed approvazione del seguente ordine del giorno dell'onorevole De Renzis:

« La Camera prende atto delle dichiarazioni del Ministero approvandolo; ed affermando i diritti del Parlamento passa alla discussione degli articoli. »

Risultato della votazione per appello nominale:

Presenti	287
Risposero *sì*	235
Risposero *no*	32
Si astennero	20 [1]

Tralasciamo di riprodurre la discussione avvenuta in Senato perchè non fu sollevata questione di costituzionalità, ma le osservazioni si aggirarono unicamente circa le attribuzioni da darsi al Ministero che si proponeva di ricostituire. Il risultato della votazione sul progetto di legge fu il seguente:

Votanti.	75
Favorevoli. . . .	65
Contrari	10 [2]

[1] Ved. *Atti Parlamentari.* Camera dei Deputati, Sessione accenn., Tornata del 7 Giugno 1878.

[2] Ved. *Atti Parlamentari.* Senato del Regno, Sessione del 1878, Tornata 30 Giugno 1878.

Digitized by Google

ARTICOLO VII.

Il Re solo sanziona le leggi e le promulga.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.[1]

Legge 23 Giugno 1854, n. 1731, sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi [a] *— Decreto 20 Giugno 1859, del Governatore della Lombardia* [b] *— Decreto 30 Giugno 1859, del Governatore degli Stati Parmensi* [c] *— Decreto 26 Decembre 1859, del Dittatore delle Provincie Modenesi e Parmensi, Governatore delle Romagne.* [d] *— Decreto 12 Gennaio 1860, del R. Governo della Toscana.* [e] [2] *— Decreto 14 Agosto 1860, del Prodittatore della Sicilia* [f] *— Decreto 16 Settembre 1860, del Regio Commissario generale straordinario per le Provincie dell' Umbria* [g] *— Decreto 27 Ottobre 1860, del Commissario Generale straordinario nelle Provincie delle Marche* [h] *— Decreto 17 Febbraio 1861, del Luogotenente Generale del Re nelle Provincie Napoletane* [i] *— Legge 21 Aprile 1861, n. 1, sulla intitolazione degli atti* [l] *— Decreto 21 Aprile 1861, n. 2, che ordina la formazione di una raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, con una nuova numerazione progressiva degli atti del Governo* [m] *— Regolamento per la raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia* [n] *— Codice civile, art. 1° delle disposizioni generali per la pubblicazione, applicazione e interpretazione delle leggi.* [o]

---

[1] Ved. in Appendice all' art. il testo.

[2] Avvertiamo che per Venezia e Mantova si pubblicarono con un solo decreto (19 Luglio 1866, n. 3065) la legge 21 Aprile n. 1 degli atti del Governo del Regno d'Italia sulla intitolazione degli atti del Governo e l' art. 1 delle disposizioni generali sulla pubblicazione, interpretazione od applicazione delle leggi che precedono il Codice.

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi accen.

Art. 10. La pubblicazione delle leggi si fa in nome dell' Imperatore con menzione dell' adozione dei corpi rappresentativi costituzionali, e col concorso di un ministro responsabile.

Art. 11. Nei limiti delle loro attribuzioni, le autorità politiche hanno il diritto di fare regolamenti, di emanare decreti fondati sulle leggi e di farli osservare come disposizioni legali, anche con la forza, da coloro che vi sono tenuti.

Leggi speciali regolano i poteri che appartengono alle autorità amministrative, come pure i diritti della forza armata, organizzata in permanenza o radunata in casi particolari per il mantenimento della sicurezza della pace e dell' ordine.

BAVIERA. — Costit. accen. Tit. VII.

Art. 2. Nessuna legge generale riguardante la libertà delle persone o la proprietà dei cittadini, potrà essere pubblicata senza il parere ed il consenso degli Stati del Regno. Quelle esistenti non potranno essere modificate, autenticamente interpretate od abrogate se non sotto la medesima condizione.

Art. 3. Il Re deve domandare il consenso degli Stati per la percezione di tutte le imposte dirette od indirette e per l' aumento o la modificazione di quelle esistenti.

. . . . . .

. . . . . .

Art. 30. Il Re solo sanziona le leggi e le promulga colla sua firma e la menzione del parere del Consiglio di Stato ed il consenso delle due Camere.

BELGIO — Costit. accen. Tit. III, Cap. II.

Art. 69. Il Re sanziona e promulga le leggi.

BRASILE — Costit. accen. Tit. IV. Cap. I.

Art. 13. Il potere legislativo è delegato ad un' Assemblea generale sotto riserva della sanzione dell' Imperatore.

Art. 14. L' Assemblea generale si compone di due Camere: la Camera dei Deputati e la Camera dei Senatori.

Art. 15. Le attribuzioni dell' Assemblea generale sono le seguenti: — I. Ricevere il giuramento dell' Imperatore, del Principe imperiale, del

Digitized by Google

reggente o della reggente. — II.[1] *— III. Riconoscere il principe imperiale come successore al trono, nella prima riunione dopo la sua nascita.*[2] *— IV. Nominare un tutore all'Imperatore minore, nel caso in cui suo padre non l'abbia designato per testamento. — V. Risolvere le difficoltà che possono insorgere circa la successione alla corona. — VI. Alla morte dell'Imperatore, od in vacanza del trono, procedere all'esame dell'amministrazione che finisce, e riformare gli abusi che vi siano stati introdotti. — VII. Scegliere una nuova dinastia, in caso di estinzione della dinastia regnante. — VIII. Fare le leggi, interpretarle, sospenderle, abrogarle. — IX. Vegliare al mantenimento della Costituzione e provvedere al bene generale della nazione. — X Fissare ogni anno le spese pubbliche e repartire le contribuzioni. — XI. Fissare annualmente, dietro proposta del governo, le forze di mare e di terra, ordinarie e straordinarie. — XII. Accordare o ricusare l'entrata delle forze straniere di terra e di mare sul territorio o nei porti dell'impero. — XIII. Autorizzare il governo a contrarre prestiti. — XIV. Stabilire i mezzi convenienti per il pagamento del debito pubblico. — XV. Regolare l'amministrazione dei beni nazionali e decretare la loro alienazione. — XVI. Creare o sopprimere impieghi pubblici e determinarne gli emolumenti. — XVII. Determinare i pesi, il valore, l'iscrizione, il tipo e la determinazione delle monete come pure il campione dei pesi e delle misure.*[3]

BULGARIA — Costit. accen. Cap. II.

Art. 10. Il Principe sanziona e promulga le leggi votate dall'Assemblea nazionale.

[4] . . . . . .

Cap. X.

Art. 44. Nessuna legge può essere promulgata, eseguita, modificata od abrogata, senza una deliberazione ed un voto preventivo dell'Assemblea nazionale, alla quale è pure riservato il diritto d'interpretazione.

Art. 45. Le leggi votate dall'Assemblea nazionale sono presentate alla sanzione del Principe.

Art. 46. Una volta ottenuta la sanzione del Principe, le leggi devono

---

[1] Questo paragrafo, che sanciva il diritto dell'Assemblea alla nomina del Consiglio di reggenza o reggente, fu implicitamente abrogato dall'art. 27 della *Legge della riforma costituzionale*, 12 Agosto 1834, la quale coerentemente alla legge elettorale del 9 Gennaio 1881, abolendo le elezioni a doppio grado, sancisce che gli elettori del reggente saranno per l'avvenire quelli stessi che nominano tutte le autorità elettive.

[2] Una legge apposita regola le forme di questo riconoscimento.

[3] Ved. *Legisl. comp.*, agli art. 6, 8 e 10, voce *Brasile*.

[4] Ved. *Legisl. comp.*, art. 6, alla voce *Bulgaria*.

Digitized by Google

essere pubblicate nel loro testo integrale, con la menzione espressa che esse sono state adottate dall' Assemblea nazionale. Nessuna legge è resa esecutoria prima della sua promulgazione.

Art. 47. In caso di pericolo imminente per lo Stato, sia all' interno che all' estero, qualora vi abbia assoluta impossibilità di convocare l' assemblea nazionale, il Consiglio dei Ministri può sotto la propria responsabilità collettiva, investire il Principe del diritto di emanare decreti ed ordinanze, che abbiano forza di leggi. Questi decreti ed ordinanze, emanate in via straordinaria, sono sottoposti all' approvazione della prima Assemblea nazionale convocata dopo gli avvenimenti.

Art. 48. I decreti menzionati nell' articolo precedente, non possono, in niun caso, avere per oggetto la creazione d' imposte o di tasse governative che solamente l' Assemblea nazionale ha il potere di autorizzare.

Art. 49. L' Assemblea nazionale è sola competente per decidere se una legge è stata elaborata in conformità delle regole costituzionali.

Art. 50. Il potere esecutivo è incaricato di mettere le leggi ad esecuzione, di elaborare ogni regolamento e prendere le misure occorrenti a tali leggi.

DANIMARCA — Legge accen. — III.

Art. 24. Il consenso del Re è necessario per dare forza di legge ad una risoluzione del Rigsdag. Il Re ordina la promulgazione della legge e ne sorveglia l' esecuzione. Se un progetto di legge, adottato dal Rigsdag, non fosse sanzionato dal Re avanti la sessione seguente, sarà considerato come non avvenuto.

Art. 25. Il Re può, in caso di urgenza, allorquando il Rigsdag non è riunito, decretare leggi provvisorie, purchè esse non siano contrarie alla legge fondamentale. Queste leggi saranno sempre presentate al Rigsdag nella sessione seguente.

FRANCIA. — Legge costit. accen.

Art. 7. Il Presidente della Repubblica promulga le leggi nel mese che segue la trasmissione al Governo della legge definitivamente adottata. Egli deve promulgare nei tre giorni quelle la cui promulgazione, per voto espresso nell' una e nell' altra Camera, sarà stata dichiarata urgente.[1]

---

[1] In conseguenza l' art. 96 del regolamento del Senato e l' art. 77 del regolamento della Camera stabiliscono che dopo il voto di una legge, un membro può domandare che l' assemblea sia consultata sul punto di sapere se la legge votata sarà promulgata d' urgenza nei tre giorni. Occorre, ben inteso, che questa risoluzione sia presa in ciascuna delle due Camere per-

Digitized by Google

Nello spazio di tempo fissato per la promulgazione, il Presidente della Repubblica può, con Messaggio motivato, domandare alle due Camere una nuova deliberazione che non può essere rifiutata. [1]

GRECIA — Costit. accen.

Art. 26. La interpretazione delle leggi per mezzi di autorità appartiene al potere legislativo.

. . . . . .

Art. 30. Nessun atto del Re non può avere effetto nè essere eseguito se non è firmato dal ministro competente, il quale per la sola firma se ne rende responsabile. Nel caso di un cangiamento completo di ministero, se alcuno dei ministri revocati non acconsente a controfirmare le ordinanze relative alla revoca dell' antico ed alla nomina del nuovo ministero, è il nuovo presidente del Consiglio che segna tali ordinanze dopo avere ricevuto la propria nomina dal Re e prestato il giuramento necessario.

. . . . . .

Art 36. Il Re sanziona e promulga le leggi. Un progetto di legge votato dalla Camera dei Deputati e non sanzionato dal Re nello spazio di due mesi a partire dalla chiusura della sessione, è considerato come respinto.

IMPERO GERMANICO. — Costit. accen. — IV.

Art. 2. L' Impero esercita il potere legislativo in tutta l' estensione del territorio federale, secondo il modo indicato nella presente Costituzione; le leggi dell' Impero prevalgono a quelle di ciascuno Stato. La forza obbligatoria delle leggi dell' Impero risulta dalla loro pubblicazione nel Bollettino delle leggi *dell' Impero stesso.*

Fino a tanto che la legge non fissi un altro termine per entrare in vigore, essa avrà efficacia al quattordicesimo giorno dopo lo spirare del giorno in cui il numero del Bollettino delle leggi *che la contiene sarà stato pubblicato a Berlino.*

. . . . . .

---

chè essa imponga al Presidente della Repubblica l' obbligo di promulgare nei tre giorni.

Questa dichiarazione d' urgenza è assolutamente distinta da quella per la quale una Camera abroga le formalità stabilite da un regolamento per l' esame ed il voto delle leggi. Lo spazio di tempo di un mese sussiste tra la promulgazione delle leggi che sono state votate dalle due Camere dopo la dichiarazione di urgenza ordinaria. (Ved. Poudra et Pierre, *Organisation des pouvoirs publics*).

[1] La promulgazione si compie coll' inserzione delle leggi e dei decreti nel *Bollettino ufficiale*.

Digitized by Google

Art. 17. L'Imperatore promulga e pubblica le leggi dell' Impero e veglia alla loro esecuzione. Le ordinanze e regolamenti dell' Imperatore sono emanati in nome dell' Impero. Essi debbono, per essere valevoli, portare la firma del Cancelliere dell' Impero che ne assume la responsabilità.[1]

INGHILTERRA.

La sanzione delle leggi appartiene al Capo dello Stato. Alte solennità accompagnavano l'esercizio di questa prerogativa, ma esse sono andate gradatamente in disuso, come in tutti i paesi costituzionali.

PAESI BASSI — Legge accen. Sez. V.

Art. 115. I progetti di legge adottati dal Re e dalle due Camere degli Stati generali diverranno leggi del Regno e sono promulgate dal Re.[2]

Le leggi sono inviolabili.

Art. 116. La legge regola il modo di promulgazione delle leggi e il termine di tempo dopo il quale sono obbligatorie. La formula di promulgazione delle leggi è concepita in questi termini:

« Noi ecc. Re dei Paesi Bassi.... a tutti quelli che le presenti vedranno o intenderanno, salute! Facciamo sapere,

» Avendo preso in considerazione, ecc., (viene inserito il motivo).

» Per tali cause inteso il nostro Consiglio di Stato, e di comune accordo con gli Stati-generali. Noi abbiamo risoluto e ordinato, come risolviamo ed ordiniamo per mezzo delle presenti, ec.

(Testo della legge).

» Dato, ecc. »

Art. 117. La legge determina il modo di promulgazione delle misure generali di amministrazione interna dello Stato, e lo spazio di tempo nel quale esse sono obbligatorie.

Art. 118. La Costituzione e le altre leggi sono obbligatorie per il regno d'Europa, a meno che non sia espresso il contrario.[3]

[1] La natura ed estensione di questa responsabilità non sono ancora state fissate.

[2] Ved. *Legisl. comp.*, all' art. 10, voce *Paesi Bassi.*

[3] La legge del 12 Settembre 1854 stabilì un regolamento generale per il governo delle Isole Neerlandesi. Quello delle Colonie della Guienna e di Curaçao fu l'oggetto di un regolamento del 4 Settembre 1868, che introdusse una nuova organizzazione giudiziaria e cinque Codici.

Digitized by Google

PORTOGALLO — Costit. accen. Cap. IV.[1]

Art. 55. Se una delle due Camere avendo terminata la discussione, adotta interamente il progetto che l'altra Camera le trasmette esso è redatto in forma di decreto, e dopo la lettura in seduta, è indirizzato al Re in due copie segnate dal Presidente e da due Segretari, ed è presentato alla sua sanzione per mezzo della formula seguente:

« Le Cortes generali indirizzano al Re il decreto qui accluso che esse giudicano vantaggioso ed utile al regno, e pregano S. M. di degnarsi di dargli la sua sanzione. »

Art. 56. Questa presentazione è fatta da una deputazione di sette membri inviati dalla Camera che ha deliberato per ultima, la quale, nello stesso tempo, informa l'altra Camera, ove il progetto ha preso origine, che la sua proposizione relativa a tale oggetto è stata adottata, e che essa è indirizzata al Re per ottenere la sua sanzione.

Art. 57. Il Re se ricusa di dare la sua sanzione, risponderà nei termini seguenti: « Il Re desidera di meditare sul progetto di legge per decidersi a suo tempo » a cui la Camera risponderà che essa « ringrazia S. M. dell' interesse che prende per la nazione. »

Art. 58. Questo rifiuto ha un effetto assoluto.

Art. 59. Il Re accorda o ricusa la sua sanzione a ciascun decreto nello spazio di un mese a contare dal giorno in cui gli è stato presentato.

Art. 60. Se il Re adotta il progetto delle Cortes generali, egli si esprime così: « il Re acconsente. »

Quando il progetto è stato rivestito della sanzione, egli è in istato di essere promulgato come legge del regno.

Una delle due copie, dopo essere stata rivestita della firma del Re sarà rimessa negli archivi della Camera che l'ha presentata. L'altra servirà per la promulgazione della legge che sarà fatta dal segretario di Stato di ciò incaricato ed in seguito sarà deposta nella Torre del Cantiere. (Torre do Tombo).

Art. 61. La formola di promulgazione delle leggi sarà concepita nei seguenti termini: « N... per la grazia di Dio, Re del Portogallo e di Algarvia etc.: facciamo sapere a tutti i nostri sudditi che le Cortès generali decretano e noi approviamo la legge seguente (segue il testo completo della legge, nel suo dispositivo solamente); perciò noi manduamo a tutte le autorità, a cui appartiene di conoscere e di eseguire la legge sopra riportata, di eseguirla e farla eseguire ed osservare integralmente come essa fu redatta. Il segretario di Stato degli affari di.... (segue l'indicazione del dipartimento competente) la farà stampare, pubblicare, e distribuire. »

---

[1] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Portogallo*, all'art. 6.

Digitized by Google

PRUSSIA — Costit. accen. III.[1]

RUMENIA. — Costit. accen. Tit. II.[2]

Art. 106. Le Leggi ed ordinanze promulgate secondo le prescrizioni della legge sono obbligatorie. L'esame della legalità delle ordinanze reali regolarmente pubblicate, non appartiene alle autorità, ma alla Camera solamente.

SASSONIA. — Costit. accen. Sez. II.[3]

Art. 86. Nessuna legge può essere promulgata, modificata, od autenticamente interpretata senza il consenso degli Stati.

Art. 87. Il Re pubblica e promulga le leggi riferendosi al concorso prestato dagli Stati, e fa ogni decreto ed ordinanza necessari alla loro esecuzione o che rivestino il carattere di atti amministrativi.

Art. 88. Il Re può altresì emanare ordinanze sottoposte per loro natura all' approvazione degli Stati, se il bene pubblico ne reclama l' urgenza e se il ritardo apportato alla loro promulgazione debba avere per effetto di comprometterne lo scopo temporaneo. Ma tali ordinanze non debbono mai modificare la Costituzione o la legge elettorale. — I ministri sono responsabili collettivamente della realtà dell' urgenza. Essi debbono tutti a tale scopo controfirmare le ordinanze che sono, d' altronde, sottoposte all' approvazione del primo Landtag susseguente.

SERBIA. — Costit. accen. I.

Art. 5. Il Principe sanziona e promulga le leggi. — Nessuna legge ha forza esecutiva prima di essere stata promulgata dal Principe.[4]

SPAGNA. — Costit. accen. Tit. VI.

Art. 51. Il Re sanziona e promulga le leggi.

STATI UNITI D' AMERICA. — Costit. accen.

Sezione VII.[5]

Art. 2. Ogni bill *che sarà passato alla Camera dei rappresentanti ed al Senato dovrà, prima di addivenire legge, essere presentato al Presidente degli Stati Uniti. Se questo lo approva, lo firmerà, ma se non l' approvasse lo ritornerà colle sue obbiezioni alla Camera ove il* bill *ha preso origine; questa Camera farà iscrivere in* extenso *le obbiezioni del Presidente sopra*

[1] Ved. alla *Legisl. comp.*, voce *Prussia*, art. 45, a pag. 178.
[2] Ved. alla *Legisl. comp.*, voce *Rumenia*, pag. 221.
[3] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Sassonia*, all' art. 10.
[4] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Serbia*, all' art. 6, pag. 222, art. 55-57.
[5] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Stati Uniti d' America*, sez. 2, a pag. 181.

Digitized by Google

il processo verbale e procederà ad un nuovo esame del bill. *Se dopo questo secondo esame, i due terzi dei membri di questa Camera sono d'accordo per votare la legge, il* bill, *sempre munito delle obbiezioni del Presidente, sarà trasmesso all'altra Camera, che lo esaminerà pure una seconda volta; e se esso è approvato dai due terzi di questa Camera, il* bill *diverrà legge. Ma, in ogni caso simile, le Camere voteranno per* sì *e* no, *e ciascuna di esse porterà sul suo processo-verbale i nomi dei membri che votarono per e contro il* bill. *Nel caso in cui un* bill *non fosse rinviato dal Presidente dieci giorni dopo che gli sarà stato presentato (eccettuate le domeniche), il* bill *sarà legge, come se il Presidente l'avesse segnato, a meno che il Congresso nell'aggiornarsi non impedisca il rinvio, nel qual caso il* bill *non diviene legge.*

Art. 3. Ogni ordine, ogni risoluzione od ogni voto che esiga il concorso del Senato e della Camera dei rappresentanti (ad eccezione delle questioni di aggiornamento) dovrà essere presentato al Presidente degli Stati Uniti, e dovrà essere approvato da lui prima di avere effetto; in caso di disapprovazione da parte del Presidente occorrerà che sia votato di nuovo dai due terzi del Senato e della Camera dei rappresentanti seguendo le regole relative ai bill.

Svezia e Norvegia. [1]

Svezia — Legge accenn.

Art. 81. Le leggi ed ordinanze generali adottate collettivamente dal Re e dal Riksdag, non possono essere promulgate se non a nome del Re e con la sua firma.

Norvegia — Costit. accenn.

Art. 81. Tutte le leggi saranno redatte in lingua norvegiana e ad eccezione di quelle che formano oggetto dell'art. 79 [2] *in nome del Re, sotto il sigillo del regno di Norvegia e nei termini seguenti: « Noi N.... N.... facciamo sapere che ci è stata presentata una decisione dello Storthing in tale data, così concepita: (segue la risoluzione): in conseguenza noi l'abbiamo approvata e sanzionata, e l'approviamo e sanzioniamo colle presenti, come legge di nostra mano e sotto il sigillo del regno. »*

Art. 82. La sanzione del Re non è necessaria per le risoluzioni colle quali lo Storthing — a) *si dichiara riunito come Storthing a termini della Costituzione* — b) *fa il suo regolamento interno* — c) *conferma ed annulla i poteri dei membri presenti* — d) *approva o cancella le decisioni sulle contestazioni elettorali* — e) *naturalizza gli stranieri* — f) *infine per la*

[1] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Norvegia*, pag. 183.

[2] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Norvegia*, all'art. 10.

Digitized by Google

risoluzione colla quale l' Olelsting mette in accusa i consiglieri di Stato od altri.

SVIZZERA. — Costit. accen. C.

Art. 85. Gli affari di competenza dei due Consigli[1] *sono particolarmente i seguenti: 1. Le leggi sulla organizzazione ed il modo di elezione delle autorità federali. — 2. Le leggi e decreti sulle materie che la Costituzione pone nella competenza federale. — 3. Il trattamento e le indennità dei membri delle autorità della Confederazione e della Cancelleria federale; la creazione delle funzioni federali permanenti e la determinazione delle retribuzioni. — 4. La elezione del Consiglio federale, del Tribunale federale e del Cancelliere, come pure del Generale in capo dell' armata federale. — La legislazione federale potrà attribuire all' assemblea federale altri diritti di elezione e di conferma. — 5. Le alleanze ed i trattati con gli Stati esteri, come pure l' approvazione dei trattati dei Cantoni fra loro con gli Stati esteri; tuttavia i trattati dei Cantoni non sono portati all' Assemblea federale se non allorquando il Consiglio federale od un altro Cantone elevi dei reclami. — 6. Le misure per la sicurezza esterna come pure per il mantenimento della indipendenza e della neutralità della Svizzera; le dichiarazioni di guerra e la conclusione della pace. — 7. La garanzia delle Costituzioni e del territorio dei Cantoni; l' intervento in seguito di queste garanzie; le misure per la sicurezza interna della Svizzera, per il mantenimento della tranquillità e dell' ordine; l' amnistia ed il diritto di grazia. — 8. Le misure per fare rispettare la Costituzione federale ed assicurare la garanzia delle Costituzioni cantonali, come pure quelle che hanno per fine di ottenere il compimento dei doveri federali. — 9. Il diritto di disporre dell' armata federale. — 10. Lo stabilimento del bilancio annuale, l' approvazione dei conti dello Stato ed i decreti che autorizzano dei prestiti. — 11. L' alta sorveglianza dell' amministrazione e della giustizia federale. — 12. I reclami contro le decisioni del Consiglio federale relativi a contestazioni amministrative.*[2] *— 13. I conflitti di competenza tra autorità federali. — 14. La revisione della Costituzione federale.*

---

[1] Il Consiglio nazionale, i cui membri sono eletti dalla popolazione intera, ed il Consiglio degli Stati, formato da 44 deputati eletti dai Cantoni.

[2] Ved. la nota a pag. 185.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Combinando l'art. 7 con l'art. 3 ed il 10 dello Statuto, si ha tutta la teoria sulla formazione della legge secondo la costituzione italiana. Per l'art. 3 sappiamo che il potere legislativo è collettivamente esercitato dal Re e dalle due Camere, quella del Senato e quella dei Deputati; l'art. 10 poi sancisce, che la proposizione delle leggi appartiene al Re ed a ciascuna delle due Camere. Ma la legge non è ancora completa fino a tanto che il Re non vi abbia apposta la sua sanzione e sia stata promulgata. Così l'art. 7. Da ciò possiamo dedurre il concetto generale della legge, definitoci dal Demolombe:[1] il complesso di regole stabilite dall'autorità, la quale in virtù della costituzione politica, ha facoltà di comandare, di vietare, di permettere in tutto il territorio dello Stato. Non ci fermeremo sulle molte definizioni che furono date della legge, perchè, malgrado le diverse locuzioni adoperate, collimano con questa da noi accettata.

La sanzione, a cui accenna l'articolo presente, è quell'atto per il quale il potere esecutivo esercitando una parte dell'autorità legislativa, dà ad una legge l'approvazione, la conferma, senza della quale essa non sarebbe punto esecutoria. Da ciò la necessità che le leggi portino sempre la firma del Re quale capo del potere esecutivo. Sembrerà però a taluni tale disposizione come superflua dal momento che le proposte di legge si fanno sempre in nome del Re. Ma il progetto viene discusso al Parlamento e quindi subisce modificazioni che non fanno più la legge quale era stata proposta.

---

[1] Demolombe, *Traité de la publication, des effets des lois en général.* Ved. in particolare sulla definizione della legge. Portalis, *Discours prélim.* — Merlin, *Rep.*, v. *Lois.* — Duranton, *Cours de Code civil.* — Toullier, *Cours de droit civil.* — Marcadé, *Expl. théor. et prat. du Cod. nap.* — Zachariae, *Cours de droit civil français.* — Laurent, *Principes de droit civil.* — Pacifici-Mazzoni E. *Istituzioni di Diritto civile Italiano.* Lib. I. — Saredo, *op. cit.*

Digitized by Google

Il Re, al pari delle Camere, è libero di ricusare nel suo insieme la proposta di legge, come pure è libero di sottometterla alla prova di una nuova deliberazione, con gli emendamenti che egli creda convenienti. Ma però non potrebbe sanzionare una parte di legge per lasciare da parte l'altra; approvare ad esempio l'art. 1 e lasciare il 2. Per far ciò occorrerebbe consultare le Camere.

Vediamo ora in qual modo e sino a qual'epoca tale diritto viene esercitato dal Re.

Riguardo al modo, lo Statuto non prescrive alcuna forma speciale, risultando esso dalla manifestazione esplicita nel Re di aderire alla legge, e questa ordinariamente si dimostra apponendo la firma alla minuta della legge preceduta dalle parole che la detta legge sarà pubblicata, e registrata per essere eseguita come legge dello Stato. Per verità la sanzione viene così convertita in promulgazione, e di questa più avanti vedremo il significato e l'importanza.

Circa il tempo in cui debba avvenire la sanzione si sono praticati diversi sistemi. In Inghilterra si ritiene che la sanzione debba accordarsi quando il Parlamento trovasi ancora riunito, ossia prima che sia terminata la sessione; quindi, alla fine di questa, il sovrano o personalmente o per commissione vi dà il suo consenso, che non fu più rifiutato, dacchè la regina Anna lo ricusò al *bill* sulla milizia scozzese nel 1707.[1] Le formole ivi usate in tale procedimento legislativo sono quelle stesse del XV secolo. Letti i vari atti votati ad uno ad uno nella stessa sessione, si pronunzia la formola « *le roy le veult*, » o se vi sono regine sul trono « *la royne le veult.* » Ma se il sovrano non vuole approvare un atto presentatogli dal Parlamento, invece di un rifiuto assoluto si pronunzia una formola mite: « *le roy* o *la royne s'advisera.* »[2]

---

[1] H. Cox, *Instit. of Engl. Gov.* — Walpole, *Elect. and Leg.*

[2] I Normanni usarono la lingua francese in tutti i loro atti ufficiali e solamente col regno di Edoardo III cominciarono ad usare l'inglese; il francese rimase tuttavia in molte formole antiche legislative e giudiziarie fino ad oggi. I preamboli degli Statuti odierni hanno questa forma: « Be it enacted by the Queen most Excellent Majesty, by and *with the advice and consent of the Lord spiritual and Temporal, and Commons, in this present*

Digitized by Google

In Francia, durante la monarchia, parecchie leggi più importanti si videro sanzionate molto tempo dopo la sessione della Camera. Sotto la Repubblica del 1848 era stabilito che le leggi d'urgenza dovessero essere promulgate nei tre giorni, le altre nel mese dal giorno dell'adozione dell'Assemblea. Nella Costituzione attuale non è fatto cenno della sanzione, ma all'art. 7 è detto, come nella Costituzione del 1848, che la promulgazione, la quale spetta al Presidente della Repubblica, debba seguire nel mese che segue la trasmissione al Governo della legge definitivamente adottata. Egli poi deve promulgare nei tre giorni le leggi la cui promulgazione, per un voto espresso nell'una e nell'altra Camera, sarà stata dichiarata urgente. In conseguenza, l'art. 96 del regolamento del Senato e l'art. 77 del regolamento della Camera hanno deciso che dopo il voto di una legge, un membro potrebbe domandare che l'assemblea sia consultata sul punto di sapere se la legge votata sarà promulgata d'urgenza nei tre giorni. Occorre però che questa risoluzione sia presa in ciascuna delle due Camere perchè essa imponga al Presidente della Repubblica l'obbligo di promulgare nei tre giorni.[1] Nello Statuto italiano nessun termine è stabilito per la sanzione, quindi a noi sembra possa intervenire in qualunque periodo di tempo come anche potrebbe non avvenire non già perchè il Re si opponga alla sanzione della legge, ma perchè potrebbero essere cambiate le circostanze le quali avevano data origine alla legge.

Per tutte le Costituzioni monarchiche, il diritto di sanzione, comunemente chiamato diritto di *veto*,[2] è assoluto nel Re.

Parliament assembled, and by the authority of the same as follows.... » L'ultimo articolo di ogni atto pubblico stabilisce ordinariamente il suo titolo abbreviato, col quale è indicato anche negli atti ufficiali.

[1] Chi desidera avere maggiore conoscenza sullo svolgimento storico del diritto di promulgazione in Francia, consulti l'opera di Poudra et Pierre, *Traité pratique du Droit parlamentaire*, pagg. 737-750.

[2] Il *veto* ha un'origine molto antica. I Tribuni di Roma pei primi l'apponevano, quando fosse stato il caso, ai decreti emanati dal Senato. Celebre, per le conseguenze politiche era il *veto* dei nunzi della Polonia, ove esisteva fino dal 1652, potendo ogni nunzio col solo *veto* rendere nulla la

Digitized by Google

Nelle repubbliche al contrario o non è ammesso oppure lo è in modo limitato. Per esempio nella costituzione federale della Repubblica Svizzera non esiste diritto di veto; neppure nelle legislazioni dei singoli Cantoni, ad accezione di quello di Ginevra. Si è creduto invece di potere sostituire ad esso il diritto d'iniziativa, dato esclusivamente al potere esecutivo.

In America invece è accordato al Presidente in modo assoluto, solo però quando la legge non sia stata votata alla maggioranza di due terzi, nel qual caso egli non può opporsi alla sanzione della legge. È questa certamente una delle ragioni forti per non permettere al Presidente di opporsi al voto del Parlamento espresso a così notevole maggioranza.

Tale diritto è giudicato severamente da coloro che, fedeli ai puri principii democratici, temono possa esso arrestare l'opera dei partiti, mentre altri lo approvano come un richiamo all'opinione pubblica, perchè, osservano, se la legge è approvata dal popolo, col veto non si porrà che un semplice ritardo all'adozione definitiva di essa, al contrario se quella è disapprovata, avrà impedita l'accettazione di una legge, la cui abolizione sarebbe stata più tardi forse più difficile se non pericolosa.[1] Diciamo noi pure col Rossi essere esso piuttosto un mezzo preventivo di quello che essere un mezzo di azione diretta. È un mezzo preventivo in questo senso, che scoraggisce ogni proposizione stravagante. Un progetto di legge che fosse contrario ai prin-

---

elezione del Re. Questa istituzione tanto funesta, che poneva la discordia, fu abolita nel 1791. In Francia nel 1791 fu accordato al Re un *veto* sospensivo. Luigi XVI oppose questo *veto* ai decreti del 17 e del 29 novembre contro i preti e gli emigrati.

[1] Ved. Werster, *The works.* — Valker, *Introduction to American Law.* — Pousin, *Considérations sur le principe démocratique qui régit l'union.* — Id., *De la puissance americaine.*

A proposito del diritto di *veto* in America avvertiamo che alcuni Stati dell'Unione l'hanno accordato anche al capo dell'amministrazione locale. Così Nuova York nella *Carta* approvata il 30 Aprile 1873, accorda al sindaco il *veto*, come pure lo accorda il Massacchussets con legge del 29 Marzo 1873 come si può vedere nel testo pubblicato nel *Supplement to the General of Massacchussetts Legislation of 1873.*

Digitized by Google

cipii stabiliti, non s'immagina neppure, perchè ben si sa che anche nell'ipotesi passasse nella prima Camera, sarebbe rigettato nella seconda, e che se passasse nella seconda potrebbe ancora venire rigettato dal potere esecutivo. Ne si può ammettere in teoria che il potere esecutivo debba dopo il voto delle due Camere, necessariamente annuire, poichè sarebbe andare contro lo spirito del governo costituzionale e quel potere che fosse obbligato di prestare il suo appoggio alla legge che egli disapprova, sarebbe tosto, come nota il Constant,[1] senza forza e senza considerazione. Sarebbe senza forza, perchè i suoi agenti gli disobbedirebbero, sicuri di non dispiacergli nel contrariare ordini che non sono la sua volontà. Egli poi torrebbe a sè stesso ogni prestigio, impiegando la sua autorità in misure condannate dal suo giudizio e dalla sua coscienza; nessun potere eseguirà d'altronde e con zelo una legge che egli disapprova. Ciascun ostacolo gli sarebbe naturalmente un secreto trionfo. Non è dell'uomo, osserva il Constant, fare sforzi per vincere una resistenza che è in favore della sua opinione. Impedire gli uomini di agire è già troppo difficile; contrariarli all'azione è impossibile, Questa verità si applica agli individui stessi che non sono rivestiti di alcuna potenza. A più forte ragione essa si applica ai depositari di una grande autorità.[2]

Se il Capo dello Stato rifiutasse la propria sanzione alla legge votata dal Parlamento i ministri potranno consigliarlo a sancirla, ma qualora non riuscissero a ciò, o non volessero prestarvisi, il Parlamento può obbligarli a dimettersi dando loro un voto di sfiducia; come pure può accadere che ministri e Capo del potere esecutivo si trovino uniti nel disapprovare la legge votata, ed allora anzichè attendere il voto dal Parlamento possono sciogliere la Camera dei Deputati, riconvocare i comizi elettorali e spostare pure, con nuove nomine, la maggioranza del Senato.

Si è fatta questione dagli scrittori se l'affidare tale prerogativa al Capo del potere esecutivo possa o no essere opportuno e senza

---

[1] *Droit constitutionnel.*

[2] *Op. cit.*

Digitized by Google

pericoli per lo Stato. Se si considera con quanta facilità le assemblee si lasciano trascinare a falsi apprezzamenti, acciecate dalle passioni e dalle circostanze non ben valutate del momento, si capirà facilmente come sia opportuno affidare al Capo dello Stato questo freno moderatore alle inconsulte deliberazioni delle assemblee legislative, essendo egli in caso di meglio conoscere le difficoltà nell'applicazione pratica della legge, ed apprezzare con ponderazione e maturità di giudizio le circostanze ed i bisogni in cui si trova lo Stato. Oltre a ciò questo diritto è coerente al principio generale pel quale il potere del Re rappresenta nell'ordinamento costituzionale quella forza moderatrice fra i varii organi costituzionali, la quale ha sempre mancato, come sopra osservammo, nei governi non costituzionali.

Ammesso in tesi generale che debbasi accordare al potere esecutivo il *veto*, si potrebbe far questione se esso debba essere o no assoluto o sospensivo. Si chiama sospensivo il veto quando al potere si accorda la facoltà, il diritto di ricusare la legge entro un dato tempo solamente; ossia se due o tre legislature successive persistono a presentargli un progetto di legge, il progetto diviene legge senza la sanzione del potere esecutivo. Così era ordinato il veto nella Costituzione francese del 1791. Ma come facilmente si comprende, il veto sospensivo non farebbe che ritardare il male che si vuole differire senza poterlo evitare. Si spera forse con esso richiamar la ponderazione dei legislatori, illuminati maggiormente dall'opinione pubblica; ma però non si pensa che il rifiuto esacerberà le parti e farà ancor maggiormente persistere nella presa deliberazione, avvalorata poi questa persistenza dalla facile diffidenza a cui sovente sogliono inclinare i corpi deliberanti verso il potere esecutivo, sia per servire il proprio partito, se è governo repubblicano, sia per ragioni dinastiche, se è governo regio. Con l'autorità del Rossi, affermiamo che, il veto sospensivo non produce gli effetti cui sarebbe chiamato a produrre: egli non serve di mezzo preventivo contro i progetti inammissibili. Nell'insieme delle nostre istituzioni, il veto non è chiamato ad avere altro ufficio, se non quello, come dicemmo, di far sentire agli autori delle proposte che debbono usare

Digitized by Google

maggiore ponderazione, poichè potrebbero essere rigettate qualora non fossero ragionevoli. In Italia, ed in genere nelle attuali monarchie, non si ha esempio che siasi fatto uso dal potere regio di simile diritto.

La sanzione va accompagnata da certe forme, che danno validità ed efficacia giuridica alla legge stessa. Innanzi tutto essa deve risultare dalla firma del Re non solo, ma deve portare altresì la firma del ministro proponente e del ministro guardasigilli. La necessità della firma reale non abbiamo bisogno di dimostrarla, perchè di leggieri si comprende; quella del ministro proponente ha ragione di essere nel principio della inviolabilità regia, e quindi non potendo far risalire la responsabilità della legge nel Re, se ne rende responsabile il ministro in conformità dell'art. 67 dello Statuto, e per conseguenza la necessità della firma, come prescrive pure il detto articolo.

Lo Statuto non richiede la firma del ministro guardasigilli, ma abbiamo la legge 23 Giugno 1854 che all'art. 2 dispone tassativamente dovere la legge essere munita del visto del guardasigilli che vi apporrà il sigillo dello Stato.[1] La ragione è riposta in ciò che dovendo pur esservi chi veglia specialmente sulla regolarità delle operazioni che risguardano le leggi, tale incarico si devolve per propria natura al ministro della giustizia. Questo pure è l'uso invalso presso tutti i governi.[2] Mancando simili condizioni, prescritte espressamente dalla legge in vigore, la legge non ha validità.

Qui crediamo opportuno di dettare le norme che riguardo alla firma reale, la dottrina e la giurisprudenza hanno sancite. Innanzi tutto non è ammesso che il Re supplisca alla firma con un segno convenzionale usato nelle sue scritture private, benchè in diritto civile sia ammesso pei privati di firmare un atto con semplici segni convenzionali, di cui il testatore se ne serviva per sottoscriversi. Coerentemente a questo principio, non possiamo approvare la pratica talora in uso di fare firmare al Re più decreti, facendo porre un con-

---

[1] Ved. *Legisl. comp.*, a pag. 889.

[2] Ved. Cesare Cattaneo, *La legge fino alla sua effettuazione.*

Digitized by Google

trassegno su ciascuno dei decreti firmati collettivamente, a seconda di quanto si praticò per l'estensione delle leggi dello Stato alla provincia di Roma. Non approviamo quest'uso, perchè può avvenire che si facciano sancire più leggi o decreti senza che consti realmente la piena cognizione di causa.

Altra gravissima questione si presenta quando si tratta di sapere se il Re, impedito dall'apporre la propria firma, possa ad altri delegarla. Questione molto ardua, e che può dare motivo a diverse soluzioni. In Inghilterra si presentò già il caso sotto Giorgio IV, la cui fisica impossibilità di attendere agli affari di Stato, fu rispettosamente chiamata dagli storici: preoccupazione. Ma non solo nel caso speciale di malattia l'Inghilterra ci offre l'esempio di delegazione di firma; primo esempio lo abbiamo sotto Enrico VIII, che con lettere patenti autorizzò l'arcivescovo di Cantorbery, il lord cancelliere ed altre persone, ad apporre un sigillo agli atti riguardanti più particolarmente i mandati di pagamento del tesoro reale; ed aveva parimente emanato proclami ed altri atti sui quali la sua firma era bollata con cotesto sigillo. Edoardo VI pubblicò due atti ai quali la sua firma fu apposta nel medesimo modo. La regina Maria aveva nella stessa maniera pubblicato un proclama col quale invitava i suoi sudditi di venirle in aiuto per reprimere l'insurrezione di sir Tommaso Wyatt. La stessa regina pubblicò nel 1558 delle lettere patenti, allo scopo di far conoscere che, atteso il gran lavoro che le imponevano il governo e la difesa dello Stato, non avrebbe potuto, senza pericolo ed incomodo, firmare di mano propria le commissioni, ordinanze ed altri atti; e autorizzava certe persone ad apporre in sua presenza il sigillo, dichiarando che tutti gli atti così firmati sarebbero stati non meno validi e legalmente efficaci, che se portassero la firma fatta di mano della regina. Anche Guglielmo III sul punto di morire e non potendo più firmare il suo nome, apponeva un sigillo a certi atti, in presenza del guardasigilli e dei segretari del Parlamento.

Benchè esistessero tali precedenti, nel 1830 fu però stabilito, come giurisprudenza costituzionale, che tale delegazione non si po-

Digitized by Google

tesse fare se non coll'autorizzazione del Parlamento; autorizzazione data nel 1830, avvertendo però che era concessa unicamente in causa della indisposizione fisica di S. M., e non intendeva perciò il Parlamento di costituire un precedente che valesse come norma per l'avvenire. [1]

Appoggiandoci all'autorevole esempio dell'Inghilterra, avvalorato da una retta interpretazione del diritto pubblico, noi crediamo doversi stabilire il principio che nessuna delegazione dell'esercizio dell'autorità regia costituzionale sia valida se non ha ottenuto il preventivo assenso del Parlamento. E questo in tesi generale. Nel caso poi speciale del nostro Statuto, tanto più ci sembra accettabile questa teoria, in quanto che non si trova nè nello Statuto stesso nè in altra legge una sola disposizione che giustifichi simile delegazione.

Qualcuno potrebbe obiettare che la delegazione può trovare giustificazione nello istituto della reggenza, la quale, come quella, dipendente da ragioni personali, è pure una vera e propria delegazione. Innanzi tutto occorre avvertire che le disposizioni modificative i diritti riconosciuti dalla legge vanno interpretate limitatamente e non già che dall'analogia di un caso speciale debbasi dedurre una regola applicabile ad altri casi; inoltre quando si tratti di delegazione per la reggenza, gli articoli dello Statuto ad essa relativi regolano l'ipotesi della minorità del Re (art. 12 e seg.), e quella in « cui il Re maggiore sia nella *fisica impossibilità* di regnare » (articolo 16). Ora, la delegazione, chiamata anche luogotenenza, si può creare senza la fisica impossibilità nel Re di regnare come appunto è stato praticato in Italia da Carlo Alberto nel 1848, e da Vittorio Emanuele nel 1859 e nel 1866 per il motivo delle guerre nazionali, poichè dovendo il Re attendere al comando dell'armata non poteva accudire agli affari civili. Così pure si ripetè per il periodo transitorio delle annessioni, quando non essendosi stimato opportuno per ragioni diplomatiche

---

[1] Saredo, *op. cit.* — Smolletts's, *Hist.*, I. — Erskine May, *History const. of England*, vol. III. — Hume's, *Hist.*, II.

Digitized by Google

di assumere subito nelle mani del Re il governo della Toscana e di Napoli, si provvide alle luogotenenze del principe di Carignano e del Cialdini, poi nel 1870 con quella del generale La Marmora a Roma.

Oltre alle esposte ragioni, un'altra ancora ci fa contrari all'interpretazione estensiva della luogotenenza colle norme della reggenza, poichè mentre questa è l'investimento pieno di tutto il potere regio in altra persona, per impossibilità nel Re di esercitarlo,[1] la delegazione per luogotenenza invece può essere ristretta, poichè avendo il Re il diritto di nominare e di scegliere, è pur giusto abbia il diritto di riservarsi qualche parte di potere, come per esempio la sanzione dei codici, la grazia di pene capitali, i prestiti pubblici, ec.

Nelle altre Costituzioni tutte per dar luogo ad una delegazione speciale di potere regio, è sancito che debba essere constatata dal Parlamento la *assoluta impossibilità* nel Re di governare. È certo però che ponendo questa frase che si trova in tutte le Costituzioni a confronto con quella dello Statuto nostro, che esige la reggenza solamente quando siavi *fisica impossibilità nel Re* di regnare, occorre pur dire che secondo le altre Costituzioni, alla reggenza può darsi luogo anche per altre cause se di minore importanza dell'accennate. Però riguardo allo Statuto italiano è da lamentare la lacuna che lascia questa frase: *fisica impossibilità* poichè non lascia modo a provvedere in maniera legale qualora il Re non possa governare per cause indipendenti da fisica impossibilità, come appunto qualora sia colpito da malattia temporanea che lo renda anche per breve tempo nella impossibilità di attendere all'esercizio del potere regio. Si è praticato in tali casi di provvedere con semplice decreto reale col quale si delegava all'esercizio di questo potere un principe reale, col nome di luogotenente generale del Re. Ma tale pratica non è costituzionale, e noi dobbiamo desiderare di vedere definitivamente regolata con legge speciale questa parte importantissima del nostro diritto pubblico.

L'articolo che commentiamo fa distinzione fra sanzione e pro-

---

[1] Ved. Palma, *op. cit.*

Digitized by Google

mulgazione, considerandole come due atti separati e distinti fra loro: « Il Re solo *sanziona* le leggi e le *promulga*. »

Promulgazione viene dal latino *promulgatio*, ed è l'atto pel quale il capo del potere esecutivo attesta al corpo sociale l'esistenza della legge ed ordina di osservarla. Mentre la sanzione è indispensabile per il compimento della legge, la promulgazione lo è per l'esecuzione, perciò essa rientra nelle attribuzioni del potere esecutivo. Perchè acquisti veramente efficacia, la quale poi deriva dalla *certezza positiva* della legge, occorre rivesta un carattere ufficiale, inoppugnabile, da non lasciar luogo a dubbi sulla sua validità legale, ossia che il testo sia realmente quello già votato dalla Camera e sanzionato dal Re. A tutela di questa condizione, è ovvio il dirlo, i ministri stessi se ne rendono responsabili colla firma che vi appongono, ma però nelle promulgazioni potrebbe accadere benissimo che per inavvertenza di qualche copista avvenissero alcuni errori di parola da snaturare la legge stessa, come ne abbiamo prova nella promulgazione dei seguenti decreti:

R. decreto legislativo, 8 Gennaio 1860, n. 3956, il quale corregge l'art. 142 della legge 13 Novembre 1859, n. 3720 sulla pubblica sicurezza; il R. decreto parimente legislativo 6 Febbraio 1860, n. 3965, che corregge l'art. 405 della legge elettorale 20 Novembre 1859, n. 3778; il R. decreto 26 Giugno 1865 con cui è riformato l'art. 115 della legge di pubblica sicurezza; il R. decreto 6 Gennaio 1866, numero 2774, che rettifica l'art. 344 del regolamento giudiziario; il decreto 20 Decembre 1865, n. 2720, che rettifica un errore di stampa occorso nel decreto 20 Novembre 1865, n. 2599, col quale sono apportate alcune modificazioni al Codice penale; il decreto 6 Decembre 1865, n. 2611, esso pure rettifica l'art. 134 del Codice di proc. civile; quello del 28 Gennaio 1866, n. 2782 col quale fu corretto l'errore incorso nella compilazione del § 2 dell'art. 353 del Codice di Procedura penale. Ma pur troppo non tutti simili errori vengono rettificati; se ne ha esempio nell'art. 1297 del Cod. civ., ove è detto che: la riunione nella persona del fideiussore, delle qualità di creditore *e* di debitore principale non produce l'estinzione della obbligazione

Digitized by Google

principale. La sostituzione di un *E* ad un *O* toglie il senso alla disposizione della legge. Però facilmente intendendosi l'errore, non era necessaria la correzione. L'errore è appunto nelle edizioni ufficiali.[1]

Si è creduto di fissare norme precise alla pubblicazione non solo per precisarne il testo, ma bensì gli effetti che dalla pubblicazione stessa possono derivare. Quindi la promulgazione devesi intendere almeno nel senso di pubblicazione ufficiale, e tale è la significazione che gli si volle dare. Come facilmente si comprende, la pubblicazione può venire fatta da un grande numero di funzionari; e lo Statuto appunto attribuisce al Re solo la facoltà di promulgare. Quindi gli scrittori distinguono fra il fatto materiale della pubblicazione e l'ordine di pubblicare; è quindi l'ordine stesso che costituisce la promulgazione.

Interessante a seguirsi nello svolgimento storico delle istituzioni giuridiche è la promulgazione, pei vari modi in cui essa è stata praticata. A tale scopo furono in vigore tre sistemi: l'uno consiste nel dichiarare che la legge si presume conosciuta e diviene obbligatoria quando siano state eseguite certe formalità; per esempio: lettura pubblica nei tribunali, affissione nei palazzi comunali, della sede del governo e simili. L'altro nel determinare certe distanze e date distinte per ciascuna distanza. Il terzo nel determinare una data uguale per tutte le parti dello Stato. Questo è il sistema da noi praticato.

Il primo è il più antico. Se ne trova traccia nei libri del Vecchio Testamento.[2] È certo che gli Ateniesi pure incidevano le leggi sulla pietra, nel rame, sulla quercia, sulla cera, e l'affiggevano a colonne esposte in luogo scoperto ed eminente.

I Romani nei primi tempi della repubblica facevano esporre sulla piazza pubblica la legge che il Console aveva meditata e che in seguito aveva comunicata al Senato, offrendola così all'esame ed allo

---

[1] La giurisprudenza ha fissato che i decreti relativi alle correzioni di tali errori, non sono incostituzionali.

[2] Merlin, *Rep.*, v. *Lois*.

Digitized by Google

studio di coloro cui spettava il diritto di votarla. Approvata la legge la si scolpiva in tavola di rame e la promulgazione era seguita mediante l'affissione.[1]

Per assicurare poi la conservazione delle leggi affisse, erano decretate pene molto severe a chiunque avesse tolte, spezzate e lacerate le tavole che le contenevano.

La pubblicazione delle leggi praticavasi durante tre giorni di mercati consecutivi. In Macrobio troviamo che l'uso del mercato si doveva principalmente al riposo che si voleva concedere ai coltivatori dopo otto giorni di lavoro, ed affinchè potessero almeno andare in Roma a mercanteggiare ed a ricevere le leggi.[2]

Anche Quintiliano ricorda quest' uso, poichè fra le censure che si possono fare ad una legge egli cita quella di non essere stata pubblicata durante i tre giorni prescritti di mercato.[3]

Gl'Imperatori romani praticarono due diversi sistemi. Secondo la Novella LXVI, cap. I, Giustiniano emanando una legge sui testamenti sancisce che essa deve addivenire obbligatoria per tutto l'impero, due mesi dopo la promulgazione di essa. Perciò alcuni scrittori stabilirono il principio che sotto gli imperatori la legge addiveniva obbligatoria dopo due mesi dalla pubblicazione.[4]

Merlin invece ritiene che la vera regola generale è sancita nella legge 65 Cod. *De Decur.*, in cui si tratta di una ordinanza emanata dall'imperatore Zenone, che il suo successore Anastasio impone

---

[1] A quest' uso si deve l'origine dell'*Album praetorio*. Il pretore che entrava in ufficio emanava un manifesto, il quale conteneva le massime secondo le quali egli dichiarava avrebbe pronunciato i suoi giudizi e le formole processuali che avrebbe adottato. Questo manifesto veniva affisso.

[2] Ved. Macrobio, *Saturn.*, I, 16.

[3] Quintilianus, *Instit.*, II. — La moltiplicità però delle leggi impediva la loro retta cognizione da parte dei cittadini. Perciò Cicerone si lagnava non essere in Roma, luogo pubblico ove potere custodire le leggi. Di ciò erano assai più gelosi i Greci, che stabilirono i custodi delle leggi incaricati non solo di conservarle, ma pure di attendere alla osservanza loro. Cicerone, *De legib.*, III.

[4] Vela, *Diss.*, cap. 35. — Coccejus, *Jus civil contra* lib. I, tit. III. Quest. 7. — Forti, *Istit. di Diritto civ.*, I, 14.

Digitized by Google

abbia efficacia giuridica dal giorno della sua promulgazione. Quindi il Merlin conclude che le leggi avevano efficacia dal giorno della loro pubblicazione. [1]

Nelle nostre repubbliche medio-evali la forma più ordinaria era il *bando* o *grida*, ossia si leggeva ad alta voce per parte di pubblici banditori la legge che si voleva osservata. Tale forma rimase per alcun tempo anche presso i governi monarchici successi ai repubblicani.

Ma come facilmente si comprende, questo sistema non era tale da infondere la persuasione e la presunzione di pubblicità. Occorreva perciò stabilire un termine oltre il quale la presunzione della completa cognizione della legge potesse produrre effetti legali.

Nei Codici che vigevano in Italia nei varii Stati prima della rivoluzione era dichiarata obbligatoria la legge nel giorno dopo alla promulgazione.

Lo Statuto non sancisce alcuna formola particolare di promulgazione, ma essa però è prescritta dal Codice civile, nella parte che contiene le *Disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale*, e dalla Legge 21 Aprile 1861 riportate in *Appendice* a questo articolo, sotto la rubrica *Legislazione*.

La procedura poi della pubblicazione è determinata nella legge 23 Giugno, 1854 la quale contiene regole determinate. [2]

Le disposizioni relative alla pubblicazione delle leggi sono anche applicabili ai decreti e regolamenti emanati dal Re, necessari per la esecuzione delle leggi, e che interessano la generalità dello Stato (L. 23 Giugno 1854, art. 6).

Riassumendo quanto fu esposto, chiaro apparisce che le leggi hanno nella loro formazione per parte del potere esecutivo tre periodi distinti:

1. La sanzione e promulgazione, che portano una data precisa.
2. La data della eseguita pubblicazione.

---

[1] Ved. in proposito Merlin, *Rep.*, v. *Lois*. — Voet *ad pandect.*, lib. 1, tit. 3, num. 10. — Van Espen ha copiosamente trattato questo argomento nel suo trattato: *De promulgatione legum ecclesiasticorum*.

[2] Ved. Appendice, *Legisl. comp.*, pag. 389.

Digitized by Google

3. L'entrata in vigore coll'annunzio fatto per ordine del Guardasigilli nella *Gazzetta Ufficiale*, che, avviene sempre 15 giorni dopo quello della loro pubblicazione, salvo che nella legge promulgata sia diversamente provveduto.

Il disposto poi del nostro articolo per la pubblicazione delle leggi è applicabile a tutti gli atti del governo, ossia pei decreti e regolamenti d'indole generale. Se poi si tratta di decreti e regolamenti speciali riguardanti alcune persone, basta che siano notificati alle persone cui essi concernono.

Abbiamo esempi che tra le condizioni di pubblicazione della legge havvi l'invio di essa ai Comuni. Così vediamo espresso per la pubblicazione del Codice civile (art. 2) 25 Giugno 1865, così pure per il Codice di procedura civile, il Codice di commercio, il Codice per la marina mercantile. Contengono la medesima condizione il decreto 26 Ottobre 1865 che promulga il Codice di procedura penale ed altri decreti, che è superfluo rammentare.

A meno però che la legge abbia posta come condizione essenziale l'adempimento di tale formalità, la inesecuzione di quest'ordine, per parte dei Comuni, non esercita nessuna dannosa influenza sulla forza della legge, la quale entra ugualmente in vigore.

Su ciò può essere osservato che esaminando la legge Provinciale e Comunale all'art. 103 trovasi: il Sindaco quale ufficiale del Governo è incaricato della pubblicazione delle leggi, degli ordini e dei manifesti governativi. Quindi si domanderà se questa disposizione può punto influire sulla obbligatorietà della legge stessa, regolata come è dalle *Disposizioni* generali sopra menzionate? No, certamente, poichè sarebbe fare eccezione alla generalità delle *disposizioni* accennate, sarebbe rendere inefficace la legge emanata per disposizioni speciali; il che non è nell'ordine giuridico generale. La disposizione dell'art. 103 della legge Provinciale e Comunale devesi intendere nel senso di volere utilmente agevolare la cognizione della legge, e non altro.

In ordine alla obbligatorietà dei regolamenti si potrebbe domandare quando i regolamenti comunali abbiano efficacia obbligatoria,

Digitized by Google

poichè come sappiamo dall'art. 87, § 6 dell'accennata legge, i comuni hanno facoltà di fare regolamenti. La legge non contiene disposizioni in proposito. La giurisprudenza francese e belga ha stabilito la massima che tali regolamenti sono obbligatorii dal momento della loro pubblicazione, e gli scrittori hanno approvato queste decisioni.[1]

Devesi pure ritenere come principio fondamentale ed inconcusso che le leggi emanate dal capo dello Stato hanno efficacia giuridica all'estero pei cittadini residenti fuori del Regno. Gli agenti consolari e diplomatici sono tenuti di uniformarvisi e di farle conoscere nei modi che crederanno opportuni e dentro i limiti stessi prescritti dalle *Disposizioni preliminari* al Codice civile.

Devesi però tenere presente che nel computo dei giorni nei quali la legge entra in vigore, non va annoverato il primo giorno della pubblicazione, e ciò in conformità della nota regola: *dies a quo non computatur in terminae, sed dies ad quem computatur*. Perciò una legge pubblicata ad esempio il 14 Maggio, non entra in vigore se non il 30 detto.

Un'altra osservazione di non lieve importanza può essere fatta sull'argomento della efficacia delle leggi, in rapporto al tempo della loro promulgazione.

Per poco si consideri i principii generali da cui è regolato l'esercizio del potere sovrano, la risposta non riesce difficile. Infatti se la sovranità, come nota pure il Saredo,[2] può cambiare e cambia passando da una dinastia ad un'altra, da una forma di governo ad una diversa, se in questo passaggio può avere luogo una sospensione nella regolarità delle instituzioni, però l'ufficio della sovranità stessa continua sempre, nè subisce mai alterazione di sorta; l'ordine legale dello Stato non può essere mai interrotto; e chiunque vi presieda e qualunque sia il modo con cui è giunto a presiedervi, è investito, per tutto il tempo che dirige la somma delle cose, della pienezza dei poteri che la so-

[1] Cass. franc., 15 Aprile 1838. — Cass. belga, 16 Marzo 1857. — Chauveaux et Hélie, *Théor. du Cod. pénal*, vol. IV, cap. XXIII.

[2] *Trattato delle leggi.*

Digitized by Google

vranità conferisce. Non credasi però che l'assunzione dell'esercizio della sovranità sia un fatto non regolato da norme positive, da criterii giuridici e quindi lasciato all'apprezzamento, al giudizio individuale. La giurisprudenza ha fissato norme precise in proposito, e cioè si deve ritenere:

1. Esservi decadenza effettiva di un governo e perdita dello esercizio della sovranità, quando essa abbia abbandonato il governo del territorio soggetto alla sua giurisdizione, sebbene costretto con la forza e con l'animo di ritornare.

2. Che assume validamente l'esercizio della sovranità abbandonata il nuovo governo, comunque sia costituito, che succede all'antico, dirige la pubblica amministrazione e provvede alla necessità della cosa pubblica.

3. Che non è di ostacolo alla legittimità di azione del nuovo governo la circostanza che non sia stato riconosciuto dagli altri governi.

4. E neppure che eserciti il suo ufficio con carattere provvisorio.[1]

Come corollari ai detti principii, la Cassazione di Torino stabiliva:

1. Che fra i diritti derivati al nuovo governo dalla assunzione agli uffici della sovranità va compreso quello di riscuotere le contribuzioni, le rendite, i canoni, onde far fronte agli oneri imposti dalle esigenze del regolare andamento della pubblica amministrazione.

2. Che, per conseguenza, il debitore di una rendita o un canone in forza di contratto stipulato col passato governo, deve pagare il suo debito nelle mani del nuovo, per liberarsi validamente, essendo nullo ogni pagamento da lui eseguito ai rappresentanti del governo che di fatto ha cessato di esistere.[2]

Le massime sopra stabilite dalla giurisprudenza costituzionale

---

[1] Cassazione di Torino, 31 Luglio 1869. Ved. pag. 172, 173 del 1° Vol. di quest' opera.

[2] Sent. e loc. cit.

Digitized by Google

trovano poi la loro definitiva sanzione nella legge del 17 Marzo 1861 [1] la quale dando implicita sanzione ai plebisciti, con cui le popolazioni italiane dichiaravano di volere essere governate dalla monarchia costituzionale Sabauda, si veniva pure a stabilire che una legge può allora soltanto dirsi obbligatoria quando risulti approvata dal Parlamento, sanzionata e promulgata dal Re e pubblicata nella dovuta forma.

S'intende pure facilmente come una legge promulgata anteriormente al nuovo ordine politico di cose, e nulla pel nuovo governo, possa però acquistare efficacia giuridica con una disposizione del potere legislativo, e ciò per il principio che quando una legge posteriore si riferisce ad una legge anteriore, equivale ad una riproduzione testuale di questa, la quale in forza del richiamo ad essa fatto viene a formare parte integrale di quella.

Nell'antica dottrina e giurisprudenza troviamo la stessa massima come risulta dal Mascardo [2] dal Baldo [3] dalle decisioni della Ruota fiorentina. [4]

Si può quindi conchiudere:

1. Che quando il Parlamento sancisce una disposizione per estendere ed applicare la prescrizione di una legge precedente ad un caso non contemplato, viene ad adattarla e farla sua e le imprime l'autorità e la obbligatorietà di cui fosse prima mancante; — 2. che non è necessaria la riproduzione testuale della legge richiamata e posta in vigore; — 3. che sono applicabili al potere legislativo le regole relative alla convalidazione e ratifica degli atti. [5]

---

[1] Ved. il nostro 1° vol. *Dello Stato e della Monarchia*, pag. 114, lett. *j* e pag. 167.

[2] *De gener. stat. interpret.*, Consul. XIII, 63.

[3] In L. *Omnes populi.*

[4] Nella *Pisana pecuniaria*, 9 Settembre 1721.

[5] *Discours dans la discussion de la loi sur la presse* (*Moniteur*, 1er Juin 1828).

Digitized by Google

APPENDICE.

—

LEGISLAZIONE.

a) VITTORIO EMANUELE II

Per grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro, di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova ecc., ecc., Principe di Piemonte, ecc., ecc., ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

ART. 1.

La promulgazione della Legge è espressa nella seguente formola:

(*Il nome del Re ecc.*)

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

(*Testo della Legge.*)

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta degli Atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

ART. 2.

La legge porterà la firma del Re, sarà contrassegnata dal Ministro proponente, e munita del visto del Guardasigilli, che vi apporrà il sigillo dello Stato.

ART. 3.

Le leggi sono esecutorie in virtù della promulgazione che ne è fatta dal Re prima dell'apertura della Sessione parlamentare immediatamente successiva a quella in cui furon votate, salvo che nella Legge medesima sia stabilito un altro termine di promulgazione.

ART. 4.

Le leggi promulgate saranno immediatamente inserte nella Raccolta degli Atti del Governo. Esse saranno senz'altro osservate in tutti gli Stati di Terraferma il decimo giorno e nelle Isole di Sardegna e di Capraia il decimoquinto giorno dopo la loro inserzione, salvo che nella stessa Legge promulgata sia altrimenti disposto.

Digitized by Google

La Raccolta degli Atti di Governo conterrà pure in distinta serie la traduzione in lingua francese di ogni Legge all'uso dei Comuni in cui parlasi tal lingua, firmata essa traduzione dal Ministro proponente col visto del Guardasigilli.

La inserzione della detta traduzione sarà contemporanea a quella del testo.

Il Governo provvederà tuttavia acciò si continui ad affiggere pubblicamente in tutti i Capoluoghi di Comune un esemplare della Legge. Nei Comuni ove parlasi la lingua francese sarà anche affisso un esemplare della detta traduzione.

ART. 5.

La Stamperia Reale consegnerà un esemplare d'ogni foglio degli Atti del Governo contenenti la inserzione di una Legge al Guardasigilli, il quale farà constare del ricevimento di tale esemplare in apposito registro.

La detta inserzione per l'effetto contemplato dall'articolo precedente prenderà data dal giorno in cui il Giornale ufficiale del Regno per cura del Guardasigilli ne darà ufficialmente avviso, colla indicazione del numero progressivo della Raccolta, nella quale la Legge promulgata sarà inserta.

ART. 6.

Le disposizioni degli articoli secondo, quarto e quinto della presente Legge sono anche applicabili ai Decreti e Regolamenti emanati dal Re, necessari per l'esecuzione delle Leggi, e che interessano la generalità dello Stato.

ART. 7.

I Decreti Reali, che non interessano la generalità dello Stato, saranno inserti per estratto nella Raccolta degli Atti del Governo, eccettuati tuttavia quelli la cui pubblicità, senza presentare verun carattere di utilità pubblica potesse ledere interessi particolari o nuocere agli interessi dello Stato.

ART. 8.

Gli originali delle Leggi non che di Decreti reali contemplati dall'Art. 6 della presente Legge, saranno a diligenza del Guardasigilli consegnati agli Archivi generali del Regno, unitamente alla traduzione francese.

Digitized by Google

ART. 9.

Gli articoli quinto, sesto, ottavo e nono del Codice civile sono abrogati.

Ordiniamo che la presente Legge, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta degli Atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come Legge dello Stato.

Dato in Torino,
addì ventitrè Giugno milleottocento cinquanta quattro.

VITTORIO EMANUELE.

V. DABORMIDA.
V. C. CAVOUR.
V. COLLI.

U. RATTAZZI.

---

b) IL GOVERNATORE DELLA LOMBARDIA.

Volendo dare esecuzione al disposto dell'Art. 40 del Reale Decreto dell'8 Giugno corrente, dal quale è stabilito che sarà pubblicata nelle Provincie Lombarde la legge che nelle altre parti dei Regi Stati regola la forma della pubblicazione delle leggi;

Ha decretato e decreta:

ART. 1.

Sarà pubblicata ed osservata nelle provincie della Lombardia la Legge del 28 Giugno 1854 annessa al presente Decreto, fermo quanto al giorno in cui le leggi ed i regolamenti entreranno in vigore, il disposto della prima parte dell'Art. 40 succitato.

ART. 2.

I provvedimenti che secondo il temporaneo ordinamento, dato al Governo della Lombardia dal Reale Decreto prementovato dell'8 Giugno 1859, debbono emanare dal Governatore, saranno inseriti per la pubblicazione nel giornale dichiarato Ufficiale per gli Atti Governativi e gli annunzi legali della Lombardia, e diverranno obbligatorii il giorno successivo a tale inserzione congiunta all'affissione prescritta dall'Art. 4 della detta Legge ed anche immediatamente, se sarà così ordinato.

Dato a Milano, dal Palazzo del Governo, il 20 Giugno 1859.

VIGLIANI.

Digitized by Google

c) IL GOVERNATORE DEGLI STATI PARMENSI.

Visto l'Art. 20 del Decreto di S. A. R. il Luogotenente Generale del Regno in data del 15 corrente Giugno, con cui si provvede al temporaneo reggimento di quella Provincia;

Decreta:

ART. 1.

Si promulgherà ed osserverà nelle provincie Parmensi la Legge Sarda del 23 Giugno 1854, relativa alla pubblicazione delle leggi.

ART. 2.

I Decreti che, secondo l'attuale temporaneo ordinamento delle provincie Parmensi, emanarono dal Governatore, verranno inseriti, per la loro pubblicazione nel giornale Ufficiale per gli Atti Governativi delle Provincie medesime.

ART. 3.

Il presente Decreto avrà esecuzione il 1° Luglio prossimo venturo.

Parma, 30 Giugno 1859.

---

c) *Regnando S. M. il Re Vittorio Emanuele II*

IL DITTATORE DELLE PROVINCIE MODENESI E PARMENSI GOVERNATORE DELLE ROMAGNE.

Sulla proposta della Commissione istituita in Bologna, con Decreto 1° corrente;

Decreta:

ART. 1.

È promulgata e sarà eseguita nelle R. Provincie dell'Emilia la Legge Sarda 23 Giugno 1854 relativa alla promulgazione delle Leggi salvo le infranotate modificazioni transitorie.

ART. 2.

Fino a nuova disposizione, e finchè lo Statuto sia attivato in queste Provincie, il Governatore promulgherà le Leggi, ordinando che siano pubblicate e poste in esecuzione.

ART. 3.

Le leggi porteranno la firma del Governatore della R. Provincia del-

Digitized by Google

l'Emilia saranno contrassegnate dal Ministro proponente e munite del Visto del Ministro di Grazia, Giustizia e Culti.

ART. 4.

Ciò che l'Art. 5 della Legge Sarda 23 Giugno 1854 attribuisce alla Stamperia Reale ed al Guardasigilli, s'intenderà attribuito alla Stamperia del Governo e rispettivamente al Ministro di Grazia e Giustizia. La inserzione di cui nel detto articolo, sarà fatta nella *Gazzetta di Modena*, Giornale ufficiale del Governo.

ART. 5.

Sono abrogate tutte le leggi, disposizioni e consuetudini contrarie o diverse dalla presente Legge.

ART. 6.

Il Ministro di Grazia, Giustizia e Culti è incaricato della esecuzione della presente Legge.

Dato in Modena, dal Palazzo Nazionale, li 26 Decembre 1859.

FARINI.

Il Ministro di Grazia, Giustizia e Culti
CHIESI.

---

e) *Regnando S. M. Vittorio Emanuele*

IL R. GOVERNO DELLA TOSCANA

Volendo determinare la forma autentica per la pubblicazione delle Leggi, e provvedere alla custodia degli originali di esse, conformandosi anco in questa parte al sistema praticato negli antichi Stati di S. M. il Re eletto;

Decreta:

ART. 1.

Gli originali dei Decreti contenenti disposizioni legislative saranno consegnati dalla Presidenza dei Ministri alla Segreteria Generale del Governo, la quale li conserverà in un Archivio chiamato dei Decreti del Governo.

ART. 2.

La pubblicazione di questi Decreti dovrà farsi per esemplari affissi nella Città, in ogni Pretura e Delegazione Governativa, e in tutte le

Digitized by Google

Comuni della Toscana a diligenza dei Prefetti dei Compartimenti e dei Governatori di Livorno e dell' Isola dell' Elba. E dovrà pure essere fatta inserzione dei medesimi nel giornale Ufficiale dello Stato. Quando poi ai suddetti mezzi ordinari di pubblicazione sia necessario sostituirne altri degli straordinari, il R. Governo lo indicherà nei singoli casi.

ART. 3.

I Decreti avranno esecuzione in tutti i Comuni nel giorno immediatamente posteriore a quello in cui ivi saranno pubblicati, salvo che nei Decreti stessi non fosse disposto altrimenti.

ART. 4.

La pubblicazione eseguita nel Comune renderà obbligatorii i Decreti in tutti i luoghi che dipendono da quello.

ART. 5.

Di ogni pubblicazione sarà fatto un resoconto dai Cursori delle respettive Delegazioni di Governo. E questo referto sarà trasmesso immediatamente per mezzo dei Prefetti e Governatori prenominati all'Archivio dei Decreti.

ART. 6.

Sarà fatta e pubblicata inoltre una raccolta contenente i Decreti pubblicati, la quale verrà intitolata: *Bollettino Ufficiale dei Decreti del Governo.*

ART. 7.

Tanto gli esemplari destinati all' affissione, quanto il Bollettino saranno stampati dal tipografo governativo e non privilegiato. Non sarà riconosciuta altra edizione ufficiale dei Decreti da affiggersi, e del Bollettino se non quella del tipografo del R. Governo.

ART. 8.

Nel Bollettino ufficiale dovranno essere pubblicate ancora le ordinanze normali dei vari Ministeri e tutti gli Atti del R. Governo dei quali sia espressamente ordinata l' inserzione.

ART. 9.

A questo effetto la Segreteria di ciascun Ministero dovrà trasmettere copia non tanto dei Decreti quanto delle Ordinanze da pubblicarsi al Ministero di Grazia e Giustizia che ne ordinerà la stampa.

Digitized by Google

ART. 10

Il Bollettino uscirà in fascicoli settimanali da formare un volume ogni sei mesi, con una tavola cronologica in testa di tutti gli Atti che contiene, e nel fine con un indice di essi a materia in ordine alfabetico.

ART. 11.

La vigilanza per la stampa del Bollettino suddetto spetterà al Ministero di Giustizia e Grazia.

ART. 12.

I Ministri dell'Interno e di Giustizia e Grazia sono incaricati della esecuzione del presente Decreto.

Dato li 21 Gennaio Milleottocentosessanta.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro dell' Interno
B. RICASOLI.

Visto per l' apposizione del sigillo
Il Ministro di Giustizia e Grazia
E. POGGI.

Il Ministro di Grazia e Giustizia
E. POGGI.

---

1) *Italia e Vittorio Emanuele.*

IL PRODITTATORE

In virtù dell' autorità a lui delegata;
Sulla proposta del Segretario di Stato della Giustizia;
Udito il Consiglio dei Segretari di Stato;

Decreta:

ART. 1.

La promulgazione della legge è espressa nella seguente formola:

In Nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele Re d' Italia
Il Dittatore o il Prodittatore
Sulla proposta del Segretario di Stato
Decreta e promulga:
(Testo della legge.)

Digitized by Google

Ordina che la presente legge, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta degli Atti del Governo, mandando a chiunque spetta di osservarla e di farla osservare.

ART. 2.

La legge porterà la firma del Dittatore o del Prodittatore; sarà contrassegnata dal Segretario di Stato, che ne ha fatta la proposta, e munita *del visto* del Segretario di Stato della Giustizia, che vi apporrà il sigillo dello Stato.

ART. 3.

La legge obbliga in tutta la Sicilia in forza della promulgazione fattane dal Dittatore o Prodittatore, e dal momento in cui la promulgazione è legalmente a notizia di ciascun Comune.

La promulgazione è legalmente a notizia giusta le norme prescritte dall' articolo primo delle leggi civili.

ART. 4.

Le leggi promulgate saranno immediatamente inserte nella Raccolta degli Atti del Governo.

Il Governo provvederà acciò si affigga pubblicamente in tutti i Comuni un esemplare della legge.

ART. 5.

La stamperia del Governo consegnerà un esemplare di ogni foglio della Raccolta degli Atti del Governo, contenente la inserzione di una legge, al Segretario di Stato della Giustizia, il quale farà constare del ricevimento di tale esemplare in apposito registro.

La detta inserzione per l' effetto contemplato dall'articolo precedente prenderà data dal giorno, in cui il Giornale Ufficiale di Sicilia, per cura del Segretario di Stato della Giustizia, ne darà ufficialmente avviso con l' indicazione del numero progressivo della Raccolta, nella quale la legge promulgata sarà stata inserta.

ART. 6.

Le disposizioni degli articoli 2, 4 e 5 della presente legge saranno anche applicabili ai decreti e regolamenti emanati dal Dittatore o Prodittatore per la esecuzione delle leggi, e che interessano la generalità dello Stato.

ART. 7.

Gli originali delle leggi non che dei decreti e dei regolamenti con-

Digitized by Google

templati nell'articolo sesto della presente legge, saranno a diligenza del Segretario di Stato della Giustizia conservati negli Archivi del Governo.

ART. 8.

Tutti i Segretari di Stato sono incaricati della esecuzione della presente legge.

Palermo, 14 Agosto 1860.

Il Prodittatore
DEPRETIS.

Il Segretario di Stato della Giustizia
VINCENZO ERRANTE.

---

g) IL REGIO COMMISSARIO GENERALE STRAORDINARIO PER LE PROVINCIE DELL' UMBRIA.

ART. 1.

È promulgata e sarà eseguita nelle Provincie amministrate dal Regio Commissario Generale per l' Umbria la Legge piemontese 23 Giugno 1854, relativa alla promulgazione delle leggi, salve le modificazioni transitorie che seguono.

ART. 2.

Fino a che queste Provincie non abbiano con libero e regolare voto determinata la loro sorte, il Regio Commissario Generale promulgherà le leggi, ordinando che siano pubblicate e poste in esecuzione.

ART. 3.

Le leggi porteranno la firma del Regio Commissario Generale e saranno contrassegnate dal suo Segretario Generale.

ART. 4.

Sarà fatto regolare deposito d'ogni originale di legge nel pubblico Archivio facendolo contare per atto formale da Notaro Archivista, e sarà in pari tempo riportato nella parte ufficiale della *Gazzetta di Perugia.*

ART. 5.

Sono abrogate tutte le leggi, disposizioni e consuetudini diverse e contrarie alla presente Legge.

Digitized by Google

È ordinato che il presente decreto sia inserto nella Raccolta degli Atti ufficiali del R. Commissario Generale, mandando a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Dato in Perugia, dal Palazzo del Governo,
il giorno 16 Settembre 1860.

Il R. Commissario Generale straordinario
per le Provincie dell'Umbria
G. N. PEPOLI.

Il Segretario Generale
A. A. SERPIERI.

---

h) *In Nome di Sua Maestà*
il Re Vittorio Emanuele II
IL GOVERNATORE DELLA PROVINCIA DI COMO
Regio Commissario Generale Straordinario
nelle Provincie delle Marche.

Visto il Decreto 22 Settembre p. p., num. 5, che determina il modo della promulgazione delle leggi nelle Provincie delle Marche, sui principii stabiliti dalla Legge Sarda, 23 Giugno 1854, con alcune transitorie modificazioni;

Visto specialmente l'art. 3, in cui è stabilito che *fino a nuova disposizione le leggi saranno pubblicate mediante affissione nei luoghi soliti in tutti i Comuni ed appodiati di queste Provincie;*

Considerando che l'istituzione di un giornale ufficiale di queste Provincie permette di accostarsi viemmeglio nella pubblicazione delle Leggi alle disposizioni degli articoli 4 e 5 della Legge precitata 23 Giugno 1854;

Considerando l'utilità che ne verrà all'amministrazione della cosa pubblica ed alla certezza dei diritti e delle obbligazioni nascenti dalle nuove Leggi il far sì che la forza di esse incominci nello stesso giorno in tutti i punti delle Provincie delle Marche;

In virtù dei poteri conferitegli con Decreto Reale 12 Settembre 1860:

Decreta:

ARTICOLO UNICO.

La promulgazione e pubblicazione dei Decreti del Regio Commissa-

Digitized by Google

rio Generale Straordinario in queste provincie avrà luogo d'ora innanzi mediante la loro inserzione nel giornale ufficiale il *Corriere delle Marche*, la quale si farà immediatamente dopo la registrazione presso il Commissariato Generale del Decreto originale portante la firma del Regio Commissario.

Continuerà per altro la diramazione dei Decreti ai Commissari delle Provincie, e successivamente da questo ai Vice-Commissari ed ai Comuni per la loro affissione nei luoghi soliti, come per lo passato.

Dato in Ancona, 27 Ottobre 1860.

LORENZO VALERIO.

Napoli, 17 Febbraio 1861.

EUGENIO

Principe di Savoia Carignano

Luogotenente Generale del Re nelle Provincie Napoletane.

Sulla proposizione del Consigliere pel Dicastero di Grazia e Giustizia;

Udito il Consiglio;

Abbiamo risoluto di *decretare* e *decretiamo* quanto segue:

ART. 1.

Sarà pubblicata in queste provincie napoletane, ed a cominciare dal 18 Febbraio 1861 avrà vigore per le medesime la Legge del 25 Giugno 1854 per gli Stati di S. M. intorno alla pubblicazione e promulgazione delle leggi e dei decreti e regolamenti per la loro esecuzione, in una col regolamento del dì 30 dello stesso mese ed anno ad essa legge relativo, con l'aggiunta delle seguenti disposizioni.

ART. 2.

Allorchè si tratti di decreti e regolamenti del Luogotenente di S. M. per queste provincie napoletane, relativi alla esecuzione delle leggi, essi saranno sottoscritti dal Luogotenente e contrassegnati dal Segretario Generale di Stato presso la Luogotenenza.

Digitized by Google

ART. 3.

Il termine, elasso il quale le leggi e i regolamenti ed i decreti diverranno esecutorii, è il decimoquinto giorno dopo quello della loro inserzione nella Raccolta degli Atti del Governo.

ART. 4.

L'articolo primo delle *leggi civili* in vigore nelle provincie napoletane è abrogato.

ART. 5.

Un esemplare stampato del presente Decreto e della Legge e regolamento, firmato da Noi, e contrassegnato dal Segretario Generale di Stato, servirà di originale e verrà depositato e custodito negli Archivi della Segreteria Generale di Stato.

ART. 6.

La pubblicazione ne sarà fatta col trasmettere un esemplare in istampa a ciascun comune delle provincie napoletane per essere depositato nella Sala del Consiglio Comunale e tenuto ivi esposto durante un mese successivo per sei ore in ciascun giorno, affinchè ciascuno possa prenderne comunicazione.

Ordiniamo che il presente decreto, munito del sigillo della Luogotenenza, venga inserito nella Raccolta degli Atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

EUGENIO DI SAVOIA.

Il Consigliere incaricato
del Dicastero di Grazia e Giustizia
GIOVANNI D'AVOSSA.

Il Segretario Generale di Stato
COSTANTINO NIGRA.

I) VITTORIO EMANUELE II
Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO.

Tutti gli atti debbono essere intitolati in nome del Re; lo saranno colla formola seguente:

(Il nome del Re)
per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Digitized by Google

Ordiniamo che la presente, munita del Sigillo dello Stato, sia inserta nella raccolta degli atti del Governo, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Torino, addì 21 Aprile 1861.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)
V. il Guardasigilli
G. B. CASSINIS.

G. B. CASSINIS.

---

m) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d' Italia.

Veduta la Legge in data d'oggi sulla intitolazione degli atti;

Veduta la Legge 23 Giugno 1854, n.° 1731, sulla promulgazione e sulla pubblicazione delle Leggi, ed il Nostro Decreto del 30 stesso mese, n.° 1;

Sulla proposta del Nostro Guardasigilli, Ministro di Grazia, Giustizia ed Affari Ecclesiastici;

Abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

ART. 1.

Colla Legge in data d'oggi sulla intitolazione degli atti, comincierà una nuova numerazione progressiva degli atti del Governo.

ART. 2.

La collezione di tali atti sarà intitolata *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia.*

ART. 3.

La Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia sarà formata nel modo prescritto dall' unito Regolamento visto d'ordine Nostro dal Guardasigilli, Ministro di Grazia e Giustizia.

Ordiniamo che il presente Decreto, munito del Sigillo dello Stato,

Digitized by Google

sia inserto nella Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Torino, addì 21 Aprile 1861.

VITTORIO EMANUELE.

Registrato alla Corte dei conti
addì 2 Maggio 1861
Reg.° 17 Atti del Governo a c. 118.

WEHRLIN.

(*Luogo del Sigillo*)

V. il Guardasigilli

G. B. CASSINIS.

G. B. CASSINIS.

---

n) REGOLAMENTO

per la Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia.

ART. 1.

La raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia continuerà ad essere stampata nel sesto e coi caratteri indicati nell'art. 1, capo I, del Regolamento 22 dicembre 1832 per la Raccolta degli atti del Governo; sarà divisa, per anno, in uno o più volumi, con frontispizio, per modo che ciascun volume non ecceda ordinariamente, compresi gl'indici, pagine mille duecento.

La paginazione sarà progressiva per ciascun anno: il numero di serie delle Leggi e de'Decreti progressivo pell'intera raccolta: ed ogni volume avrà nel frontispizio l'indicazione del primo e dell'ultimo atto in esso contenuto.

ART. 2.

I volumi contenenti le Leggi ed i Decreti d'ogni anno saranno corredati di due indici, uno cronologico e l'altro alfabetico per ragion di materia.

Ogni dieci anni si farà un indice generale per materie delle Leggi e dei Decreti che nel decennio furono inserti nella raccolta.

ART. 3.

In capo ad ogni Legge e Decreto si indicherà la data, e si apporrà l'argomento, ossia una sommaria indicazione della materia a cui si ri-

Digitized by Google

ferisce: ed in calce sarà trascritta, quanto ai Decreti Reali, la dichiarazione di trascrizione alla Corte dei conti.

ART. 4.

Gli atti saranno stampati di seguito e distribuiti a fascicoli di uno o più fogli.

ART. 5.

Gli esemplari destinati all'affissione (a termini dell'art. 4 ultimo alinea della legge 23 Giugno 1854, n.° 1731) saranno stampati isolatamente, non avranno numerazione progressiva delle pagine, ma solo quella di serie; e potranno anche stamparsi in carattere diverso da quello della Raccolta.

I soli esemplari però della Raccolta saranno considerati ufficiali per l'effetto del disposto dalla prima parte dell'articolo suddetto.

ART. 6.

Si formeranno annualmente uno o più volumi di supplemento alla Raccolta delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia, nei quali si inseriranno per disteso od anche solamente per estratto i Decreti, ed i Regolamenti che non concernono la generalità dello Stato, o l'universalità dei cittadini, o quegli altri simili atti di cui non occorra l'affissione.

La paginazione, continuativa per tutto l'anno, ed il numero progressivo generale di serie degli atti compresi nei volumi di supplemento, saranno indipendenti da quelli della parte principale della Raccolta.

Tali volumi avranno pure, ciascuno, il proprio frontispizio, ed al fine d'ogni anno, gli indici cronologico ed alfabetico delle materie.

Nell'indice decennale, di cui all'art. 2, saranno pure compresi i Decreti ed i Regolamenti inserti nella parte supplementare della Raccolta.

Visto d'ordine di S. M.
Il Ministro di Grazia e Giustizia ed Affari Ecclesiastici
G. B. CASSINIS.

---

o) CODICE CIVILE DEL REGNO D'ITALIA.

ART. 1.

Le leggi promulgate dal Re divengono obbligatorie in tutto il regno nel decimo quinto giorno dopo quello della loro pubblicazione, salvo che nella legge promulgata sia altrimenti disposto.

Digitized by Google

La pubblicazione consiste nella inserzione della legge nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, e nell'annunzio di tale inserzione nella *Gazzetta Ufficiale del Regno.*

ART. 2.

La legge non dispone che per l'avvenire; essa non ha effetto retroattivo.

ART. 3.

Nell'applicare la legge non si può attribuire altro senso che quello fatto palese dal proprio significato delle parole, secondo la connessione di esse e della intenzione del legislatore.

Qualora una controversia non si possa decidere con una precisa disposizione di legge, si avrà riguardo alle disposizioni che regolano casi simili e materie analoghe: ove il caso rimanga tuttavia dubbio, si deciderà secondo i principii generali di diritto.

ART. 4.

Le leggi penali e quelle che restringono il libero esercizio dei diritti, o formano eccezione alle regole generali o ad altre leggi, non si estendono oltre i casi e tempi in esse espresse.

ART. 5.

Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa dal legislatore o per incompatibilità delle nuove disposizioni con le precedenti, e perchè la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore.

ART. 6.

Lo stato e la capacità delle persone ed i rapporti di famiglia sono risoluti dalla legge della nazione a cui esse appartengono.

ART. 7.

I beni mobili sono soggetti alla legge della nazione del proprietario salvo le contrarie disposizioni della legge del paese nel quale si trovano.

I beni immobili sono soggetti alle leggi del luogo ove sono situati.

ART. 8.

Le successioni legittime e testamentarie però, sia quanto all'ordine di succedere, sia circa la misura di diritti successivi e la intrinseca validità delle discussioni son regolate dalla legge nazionale della persona della cui eredità si tratta, di qualunque natura siano i beni ed in qualunque paese si trovino.

Digitized by Google

ART. 9.

Le forme estrinseche degli atti tra vivi e di ultima volontà sono determinate dalla legge del luogo in cui sono fatti. È però in facoltà dei disponenti e contraenti di seguire le forme della loro legge nazionale, purchè questa sia comune a tutte le parti.

La sostanza e gli effetti delle donazioni e delle disposizioni di ultima volontà si reputano regolati dalla legge nazionale dei disponenti. La sostanza e gli effetti delle obbligazioni si reputano regolati dalla legge del luogo in cui gli atti furono fatti, e, se i contraenti stranieri appartengono ad una stessa nazione, dalla loro legge nazionale. È salva in ogni caso la dimostrazione di una diversa volontà.

ART. 10.

La competenza e la forma di procedimenti sono regolati dalla legge del luogo in cui segue il giudizio.

I mezzi di prova delle obbligazioni sono determinati dalle leggi del luogo in cui l'atto fu fatto.

Le sentenze pronunziate da autorità straniere nella materia civile avranno esecuzione nel Regno, quando siano dichiarate esecutive nella forma stabilita dal Codice di Procedura civile, salvo le disposizioni delle convenzioni internazionali.

I modi di esecuzione degli atti e delle sentenze sono regolati dalla legge del luogo in cui si procede all' esecuzione.

ART. 11.

Le leggi penali di polizia e sicurezza pubblica obbligano tutti coloro che si trovano nel territorio del Regno.

ART. 12.

Non ostante le disposizioni degli articoli precedenti, in nessun caso le leggi, gli atti e le sentenze di un paese straniero e le private disposizioni e convenzioni potranno derogare alle leggi proibitive del Regno, che concernono le persone, i beni, gli atti ed alle leggi riguardanti in qualsiasi modo l'ordine pubblico ed il buon costume.

Digitized by Google

GIURISPRUDENZA.

Promulgazione e pubblicazione delle leggi. — La promulgazione delle leggi consiste nell'ordine di pubblicarle e di porle in esecuzione.

Quando una legge è pubblicata nel *Bollettino ufficiale* sta a favore di essa, contro il semplice cittadino, la presunzione *juris et de jure* che nel deliberarla siano state adempiute tutte le *forme* intrinseche necessarie a darvi forza *jubenti.* — Corte di Cassazione di Firenze, 25 Febbraio 1861.

La parola *promulgazione* usata dall'art. 39 della legge 14 Aprile 1864 devesi intendere equivalente a quella di *pubblicazione* giacchè per il concetto della legge 23 Giugno 1864 la promulgazione e la pubblicazione si confondono in modo da formare un unico e medesimo atto. — Corte dei Conti, 10 Febbraio 1866.

Una legge regolarmente formata e promulgata è sempre costituzionale, ed i magistrati non hanno facoltà di rifiutarne l'applicazione sotto pretesto che sia contraria allo Statuto. — Corte di Cassazione di Torino, 26 Gennaio 1871.

Il fissare i termini, entro i quali, sotto pena di decadenza si debbono proporre le azioni e fare le opposizioni in via giudiziaria è attribuzione del potere legislativo non di quello esecutivo. — Corte di Cassazione di Torino, 15 Maggio 1873.

Devesi intendere per *pubblicazione della legge* nel linguaggio giuridico non la semplice pubblicità derivante dal fatto unico e materiale della edizione che avviene nella *Gazzetta ufficiale* in cui si dà avviso della inserzione della legge stessa nella raccolta ufficiale delle leggi, ma vuolsi intendere la pubblicazione legale ossia il compimento di tutto quanto nel senso giuridico viene richiesto per potere ammettere la legale presunzione della più estesa pubblicità, su cui si fonda la forza obbligatoria della legge.

E quindi nel linguaggio giuridico non si può dire compiuta la pubblicazione di una legge se non colla scadenza del 15° giorno dall'annunzio nella *Gazzetta ufficiale* della sua inserzione nella raccolta, giacchè allora nasce appunto la presunzione che la legge sia divenuta a tutti nota. — Corte d'Appello di Firenze, 20 Marzo 1874.

Digitized by Google

ARTICOLO VIII.

Il Re può far grazia e commutare le pene.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.[1]

Codice penale, art. 131, 135, 136 [a] — *Codice di Procedura penale, art. 826-847.* [b]

[1] Ved. il testo in Appendice all' articolo.

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi accen.

Art. 15. L' Imperatore ha il diritto di amnistia, egli ha pure il diritto di accordare la remissione o riduzione delle pene pronunciate dai tribunali, come pure di rilevare i condannati dalle conseguenze della lor condanna sotto riserva delle restrizioni contenute nella legge sulla responsabilità ministeriale. Il regolamento del diritto di ordinare che un fatto punito dalla legge non sarà oggetto di alcun processo, o che il processo incominciato sarà abbandonato, è riservato alle disposizioni della legge sulla procedura criminale. [1]

BAVIERA — Costit. accen. Tit. VI.

Art. 4. Il Re ha diritto di far grazia [2] *di ridurre la pena o di rimetterla, ma in nessun caso egli può sospendere un processo durante un'istruzione cominciata.*

BELGIO — Costit. accen. Cap. II.

Art. 73. Egli (il Re) ha diritto di rimettere o di ridurre le pene pronunciate dai giudici, salvo però quanto è statuito relativamente ai ministri. [3]

BULGARIA — Costit. accen. Cap. II.

Art. 14. Al principe appartiene il diritto di ridurre o di commutare le pene, seguendo le regole del Codice di procedura criminale.

Art. 15. Al Principe appartiene il diritto di far grazia in materia criminale. Il diritto di amnistia appartiene collettivamente al Principe ed all'Assemblea nazionale.

Art. 16. I diritti che conferiscono al Principe gli art. 14 e 15 non si estendono alle condanne incorse dai ministri per violazione della Costituzione.

BRASILE — Costit. accen. Tit. V.

Art. 101. L'Imperatore esercita il potere moderatore. I. Nel nominare

---

[1] Art. 2 del Cod. d'istruz. crimin.

[2] Eccettuato il caso di condanna di un ministro, art. 12 legge del 4 Giugno 1848, legge sulla responsabilità ministeriale.

[3] Il Re non può far grazia ai ministri condannati dalla Corte di Cassazione se non in seguito a domanda di una delle due Camere. (Art. 81 della Costituzione.)

Digitized by Google

i Senatori a tenore dell'art. 3. — II. Nel convocare l'assemblea generale straordinaria nell'intervallo delle sessioni, allorquando il bene dell'impero lo esiga. — III. Nel sanzionare i decreti e risoluzioni dell'Assemblea generale acciò essi abbiano forza di legge — IV. Nell'approvare e sospendere provvisoriamente le risoluzioni dei Consigli provinciali. — V. Nel prorogare od aggiornare l'Assemblea generale, e nello sciogliere la Camera dei Deputati, nel caso in cui la salute dello Stato lo esiga, a condizione di convocarne immediatamente un'altra che la surroghi. — VI. Nel nominare e revocare liberamente i ministri di Stato. — VII. Nel sospendere i magistrati nel caso previsto dall'art. 154.[1] *— VIII. Nell'accordare la remissione o la riduzione delle pene imposte ai colpevoli condannati con sentenza. — IX. Nell'accordare amnistia nei casi urgenti e quando pure lo consigliano l'umanità e il bene dello Stato.*[2]

DANIMARCA — Costit. accen. III.

Art. 26. Il Re ha il diritto di far grazia e di accordare amnistia; egli non può far grazia ai ministri, per pene alle quali essi sono stati condannati dall'Alta Corte (Rig sret) *se non coll'assenso del Folkesting.*

FRANCIA — Leg. accen.[3]

GRECIA — Costit. accen.

Art. 39. Il Re ha diritto di far grazia di commutare e di ridurre le pene pronunciate dai tribunali, eccettuato quanto è statuito riguardo ai ministri;[4] *egli ha ancora il diritto di accordare amnistie, ma per delitti politici solamente e sotto la responsabilità del ministero.*

INGHILTERRA.

Come negli altri paesi retti a forma costituzionale anche nell'Inghilterra il diritto di grazia è affidato al Capo Supremo dello Stato. Egli è pure investito del diritto di amnistia, che però non può usare a favore degli accusati della Camera dei Comuni.

---

[1] Art. 154. L'Imperatore potrà sospenderli (i giudici del diritto) in causa di ricorsi portati contro essi, dopo averli intesi, dopo inchiesta preventiva ed avviso dal Consiglio di Stato. . . .

[2] Un ordine scritto o verbale del Re non può esonerare i ministri da ogni responsabilità.

[3] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Francia*, pag. 220.

[4] Art. 82: « Il Re non può far grazia al ministro condannato in virtù di precedenti disposizioni se non mediante l'assenso della Camera. »

Occorre avvertire che le *disposizioni* sopra accennate sono tassativamente indicate nella legge sulla responsabilità ministeriale, emanata nel 1875, la qual legge veniva dalla Costituzione premessa all'art. 80.

Digitized by Google

PAESI BASSI — Legge accen. Cap. II. Sez. VI.

Art. 66. Il Re ha diritto di far grazia delle pene inflitte per condanna. Allorquando la condanna si eleva a tre anni di prigione o più ed all'ammenda, cumulativamente o separatamente, il Re esercita questo diritto dopo avere sentito il parere della Corte suprema (Hoog Rand). — *L'amnistia e l'abolizione non possono essere accordate se non mediante legge.*

PORTOGALLO — Costit. accen. Tit. V.

Art. 74. Il re esercita il potere moderatore . . . . . .

§ 7. Nel rimettere o nel ridurre le pene inflitte ai colpevoli in seguito a sentenza giudiziaria. — § 8. Nell'accordare amnistia nei casi urgenti, e quando così consigliano l'umanità ed il bene dello Stato.

PRUSSIA — Costit. accen. Tit. III.

Art. 49. Il Re ha il diritto di far grazia e di ridurre le pene. — Tuttavia questo diritto non può essere esercitato in favore di un ministro condannato per fatto della sua amministrazione se non sulla proposta della Camera che ha pronunciata l'accusa. — Il Re non può arrestare le istruzioni giudiciarie pendenti se non in virtù di una legge speciale.

SASSONIA — Costit. accen. Tit. V.

Art. 62. Il Re ha il diritto di grazia in materia penale; egli può commutare, ridurre o rimettere la pena pronunciata, ma non può aggravarla.

SERBIA — Costit. accen. VI.

Art. 110. Nessun potere nello Stato nè legislativo nè amministrativo può immischiarsi nelle materie giudiziarie, e reciprocamente i tribunali non possono partecipare all'esercizio del potere legislativo o amministrativo. I funzionari dell'ordine amministrativo non possono essere chiamati responsabili nè citati avanti i tribunali in causa dei loro atti officiali senza l'autorizzazione dell'autorità competente.

. . . . . .

Art. 118. Il Principe ha il diritto di grazia in materia penale, egli può commutare la pena pronunciata nel renderla più lieve, diminuirla o rimetterla interamente.

RUMENIA — Costit. accen. Sez. I. [1]

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia. — Legge accen.

Art. 25. Il Re ha il diritto di far grazia in materia penale di commutare la pena di morte, di riabilitare i beni confiscati; però i reclami su

[1] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Rumenia*, pag. 221.

Digitized by Google

tale oggetto devono essere esaminati dalla Corte suprema, e la decisione del Re deve essere presa in Consiglio di Stato. Sarà però lecito al colpevole di accettare la grazia che il Re gli accorda, o di sottomettersi alla pena alla quale egli era stato condannato.

Norvegia. — Costit. accen.

Art. 20. Il Re ha il diritto, in Consiglio di Stato, di graziare i colpevoli, dopo che il giudizio è stato pronunciato.[1] *Il condannato ha la scelta di accettare la grazia dal Re o di sottomettersi alla pena cui è stato condannato. Riguardo a ciò che è stato trattato avanti l'Alta Corte (Rigsrit) sulla istanza dell' Odalsthing, nessuna grazia può essere pronunciata se non l'esenzione dalla pena capitale.*[1]

SPAGNA — Costit. accen.[2]

SVIZZERA — Costit. accen.[3]

STATI UNITI D'AMERICA — Costit. accen.[4]

---

[1] Secondo l'art. 88 della Costituzione apparterrebbe alla Corte suprema il giudicare in ultima istanza, ma la legge del 29 Novembre 1862 stabilì che « l'art. 88 della Costituzione non farà ostacolo a che gli affari criminali ricevano conformemente alla legge una decisione definitiva senza che la Corte suprema ne abbia avuto conoscenza. »

[2] Art. 86. I membri del Lagthing, riuniti alla Corte Suprema (*Höirste Ret*) compongono l'Alta Corte (Rigsrit) che giudica in prima ed ultima istanza tutti i processi intentati dall'Odelsthing, sia contro i membri del Consiglio di Stato, e dalla Corte suprema, per delitti relativi alle loro funzioni, sia contro i membri dello Storthing, per delitti commessi da essi in tale qualità. — La presidenza dell'alta Corte appartiene al presidente del Logthing.

[3] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Spagna*, pag. 222.

[4] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Svizzera*, pag. 185-86.

[5] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Stati Uniti d'America*. Sez. II, pag. 181.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Quest'articolo rivela la verità delle asserzioni di Romagnosi, quando diceva che la corona è una grande tutela ed una grande educazione; ciò è vero particolarmente riguardo al giudizio penale, poichè circostanze ignote, severità eccessiva, possono renderlo non conforme ai dettami dell'equità e della giustizia. Per ciò le Costituzioni tutte sanciscono nella persona del Re un potere indipendente, estraneo ad ogni interesse individuale o partigiano, che sappia, mediante la serenità del suo giudizio, conciliare il rigore della legge colla esigenza della giustizia. Al Re quindi è concessa la facoltà di far grazia e commutare le pene, diritto il più nobile che al monarca si potesse affidare, e che forma, come ebbe giustamente a dire un distinto scrittore, il più bel gioiello della corona di Re.

Malgrado l'evidente opportunità di affidare al Capo dello Stato simile prerogativa, questa però ebbe oppositori acerrimi, che sostennero con speciali argomenti la loro opposta opinione. Risolutamente affermarono che se la legge è buona deve applicarsi, se è cattiva occorre respingerla. O la grazia, si disse, intende riparare una ingiustizia, in tal caso è insufficiente, o non vi pone riparo, in allora la grazia non deve aver luogo. Questo ragionamento potrebbe apparire logico se non si riflettesse che se l'alleviamento della pena non ripara o cancella totalmente l'ingiustizia, diminuisce però il rigore della legge, pel quale il legislatore romano ebbe a dire: *summum jus, summa injustitia.* Perciò noi riconosciamo la opportunità di questo diritto concesso al Re, consacrato dalla tradizione del concetto monarchico, ed avvalorato da considerazioni pratiche che non possono sempre correttamente essere apprezzate dai giudici che emanano la sentenza. Nè da questa nostra opinione ci rimuove l'obbiezione mossa da alcuni che la grazia subordina il potere giudiziario all'esecutivo. La prerogativa regia non viene ad esercitarsi

Digitized by Google

se non quando l'opera del giudice è terminata, ed il processo giudiziario ha già ottenuto il suo completo svolgimento. La grazia quindi non turba menomamente il corso della giustizia in quanto possa arrestare l'opera del giudice: solamente essa arresta la conseguenza del processo stesso; e senza farsi arbitro della sentenza emanata, riconosce nel condannato condizioni favorevoli per toglierlo ai rigori della pena. Ecco quale è il vero significato del diritto di grazia, che esercitandosi indipendentemente dal potere giudiziario lascia altresì ad esso la piena libertà e la completa responsabilità dei suoi giudicati. [1]

Piuttosto che opporsi a così elevata e nobile missione della prerogativa regia, a noi sembra più opportuno di trovar modo a che essa venga regolata sempre in maniera, da eliminare gl'inconvenienti inevitabili nella pratica anche in ogni cosa apparentemente giusta ed ottima.

E ciò si vedrà esaminando come venga attualmente regolato l'esercizio di così importante prerogativa, e quali siano le modificazioni di cui sia suscettibile.

Il diritto di grazia non è nel Re tanto assoluto da poterlo egli esercitare indipendentemente da qualsiasi condizione e limite. Sopra ogni ricorso di grazia si assumono o le informazioni od il parere del Pubblico Ministero che ha promosso la condanna, ed anche in alcuni casi dal Presidente del collegio che l'ha pronunciata. Talora si pratica ancora di esplorare l'opinione dell'autorità politica e si chiede il voto del Consiglio di Stato e talvolta se ne riferisce al Consiglio dei Ministri. Tali atti sono esaminati innanzi tutto dalla divisione degli affari generali, custodi delle massime e delle tradizioni del ministero in questo argomento, e poi dal segretario generale, che ne fa relazione al Ministro, il quale viene in questo modo posto in grado di prendere una matura risoluzione, conforme a quei principii di

[1] Fra i più forti oppositori a questo diritto, abbiamo in Italia il Saredo che nei suoi *Principii di Diritto Costituzionale* si è assolutamente dichiarato contrario a detta regia prerogativa. Molti altri scrissero contro il diritto di grazia, fra i quali principalissimi: Beccaria, Ravoux, Pastoret, Barbeyrac, Bernardi, Filangieri, Bentham, Kant, Livingstone.

Digitized by Google

equità e di prudenza che debbono guidare l'applicazione di questa facoltà benefica ed importante della Corona. Havvi chi propone che queste norme ed altre tali che ora stanno nell'uso costanti si potrebbero *utilmente munire di sanzioni legislative*, per maggiore guarentigia nella revisione dalla procedura penale.[1] Benchè riconosciamo che la moltiplicità dei giudici sia in generale una garanzia contro gli erronei apprezzamenti dei giudicanti, però riteniamo non prudente affidare anche al potere legislativo la sanzione delle grazie; poichè oltre al scemare la prerogativa regia che incolume e libera devesi dal Re esercitare, si porterebbero le gravissime ragioni di giustizia in un ambiente pericoloso per la sua completa esplicazione, giacchè le passioni politiche, le pressioni di parte, le influenze che formano in gran parte il substrato della vita parlamentare pur troppo farebbero ostacolo al libero corso della giustizia. Ma infine anche ammessa l'opportunità, la necessità di affidare al Parlamento tale diritto, quali ne sarebbero le conseguenze? Il Capo dello Stato raramente si allontanerebbe dal parere del potere legislativo, ed allora non solamente menomata, ma distrutta sarebbe nel Re l'accennata prerogativa; ma qualora si dovesse da esso parere allontanare, si creerebbe un disaccordo fra i due poteri che potrebbe avere delle serie conseguenze, poichè l'indulgenza di uno, la severità dell'altro formerebbero una situazione ben pericolosa nella opinione pubblica.

In Francia si volle nel 1871 accordare al potere legislativo il diritto di amnistia delegando il diritto di grazia al Capo del potere esecutivo, ad eccezione di quando si trattasse di ministri, funzionari, ec.:[2] ma colla legge costituzionale del 1875 fu deciso che al

---

[1] Ved. sull'argomento la lettera dell'ex Guardasigilli Senatore Vigliani al giornale l'*Opinione*, 11 Settembre 1876.

[2] Nel 17 Giugno 1871 fu votato dall'Assemblea il progetto di legge seguente, che ebbe vigore al 25 Febbraio 1875. — Art. 1. Le amnistie non possono essere accordate se non mediante una legge. — Art. 2. L'assemblea nazionale delega il potere di far grazia al presidente del Consiglio dei Ministri, Capo del potere esecutivo della Repubblica francese. — Art. 3. Nonostante la grazia non può essere accordata se non da una legge ai ministri, ed ai funzionari o dignitari la cui messa in accusa sia stata ordinata

Digitized by Google

Presidente della Repubblica spetterebbe sempre il diritto di far grazia. Tale deliberazione è a pregiudizio della prova precedente. Da ciò si trae nuovo argomento per opporci alla tesi proposta.

Però può esservi qualche caso in cui si manifesti l'opportunità di condividere col potere legislativo la responsabilità del diritto di grazia spettante quale prerogativa al Capo dello Stato. L'accusa ed il processo fatti a carico dei ministri pongono naturalmente la Corona in una posizione eccezionale per l'esercizio della sua prerogativa; la clemenza potrebbe facilmente apparire a molti come atto che valga a mitigare la colpa di chi è stato troppo deferente alle influenze ed agli ordini del Capo dello Stato; la storia ci ammaestra in ciò.[1] V'ha chi invece vorrebbe affidati alla grazia sovrana solamente i colpevoli di delitti politici.[2] Non disconosciamo le ragioni che possono avvalorare questa limitazione nelle attribuzioni giudiziarie del potere regio; infatti niun altro potere meglio di questo può essere in grado di rettamente giudicare delle circostanze che possono aggravare o diminuire il grado nel delitto d'ordine pubblico, ma sovente potrebbe questa facilità di apprezzamenti, d'informazioni, ec., riuscire un mezzo potente per convertirsi in arme pericolosa a danno della libertà

---

dall'assemblea nazionale. — Art. 1. La grazia non potrà essere accordata alle persone condannate per infrazione qualificata delitto dalla legge in causa dei fatti che si collegavano all'ultima insurrezione a Parigi ed in tutti i dipartimenti dal 15 Marzo 1871, se non quando vi abbia accordo tra il Capo del potere esecutivo e l'Assemblea nazionale, rappresentata dalla Commissione di cui si parlerà in appresso. Perciò tutti i ricorsi formati da questi condannati dopo essere stati istruiti dal ministro della giustizia saranno trasmessi al Presidente dell'assemblea nazionale. Questi ricorsi saranno esaminati da una commissione di cinque membri nominati dalla Assemblea nazionale in seduta pubblica ed a scrutinio segreto. La grazia non potrà essere accordata dal capo del potere esecutivo se non conformemente al parere di questa commissione. In caso di disaccordo tra la commissione ed il Capo del potere esecutivo la condanna sarà eseguita.

[1] Carlo II d'Inghilterra credè potere assolvere dalle accuse di alto tradimento del Parlamento il suo ministro Lord Danby, col fargli dichiarare che egli aveva agito per ordine del Re unicamente, come era stato difatti.

[2] G. Arangio Ruiz, *Eleggibili ed eletti.*

Digitized by Google

individuale e sociale. È perciò che noi vorremmo anzi che i delitti politici fossero non solamente deferiti al giudizio della giuria ma essa stessa sottoponesse al potere regio i singoli casi nei quali potrebbe accordarsi la grazia.

Oltre il diritto di grazia è pur affidato al potere regio il diritto di amnistia, che quale prerogativa del Capo Supremo dello Stato fu essa pure oggetto di gravi obbiezioni. E per vero gli effetti dell'amnistia sono tanto larghi, da paralizzare lo scopo della legge, poichè essa abolisce l'azione penale ed estingue la pena se già fu profferita la condanna. Con la grazia invece si condona totalmente o parzialmente la pena alla quale è incorsa una persona; quindi questa ha più un carattere personale, contemplando gl'individui mentre l'altra presenta un carattere reale contemplando i fatti nella loro essenza, nel loro svolgimento, nei vari loro rapporti. Sembra quindi ad alcuno che questo largo potere attribuito alla Corona sia in opposizione coi principii stessi dello Statuto, e colle regole generali del diritto comune. È assioma già accettato che l'azione governativa è subordinata all'impero della legge, che quest'ultima non può essere immutata ed abrogata se non dal potere legislativo. Così pure è stabilito dal nostro Statuto all'art. 6. Quindi è ovvio che mentre il principe non può fare nè abrogare la legge non debba neppure essergli permesso di arrestarne l'azione impedendo che essa sia eseguita e la giustizia soddisfatta, ma è pure conforme ad equità che intervenga l'azione del Capo dello Stato a temperare il rigore della legge, che in casi particolari potrebbe convertirsi in ingiustizia; ma per intere classi di reati troviamo ragionevole l'opposizione che viene fatta al libero esercizio della prerogativa reale. [1]

---

[1] Sulle differenze fra la grazia e l'amnistia ved. Herman, *De abolitiones criminum.* — Steck, *De amnistia.* — Bertauld, Leçon 21. — Legoux, *Droit de grace.* — Arcos Orodes, *Estudi sobre la regia prerogativa de indulto,* inserito nella *Escuela del derecho.* Vol. V. — Borsari e Casorati, *Codice di procedura penale commentato.* — Giuriati, *L'amnistia, Monitore giudiziario di Venezia, 1865, 1878.* — Niccolini, *Questioni di diritto.* — Pincherle e D'Ancona, *L'amnistia del 19 Gennaio 1878 e i reati di azione privata,* pag. 91 e

Digitized by Google

Impedendo il regolare corso della giustizia si sottrae all'azione sua il fatto criminoso che la legge vuole punito; perciò affermiamo senza riserva, essere anticostituzionale la disposizione del Codice di Procedura penale del 1865, con la quale è accordato al Monarca l'accennato diritto. Se il principe non può arrestare l'azione della legge, con l'amnistia, evidentemente, un potere superiore e contrario ad essa, impedisce che essa sia eseguita e la giustizia soddisfatta; e tutto ciò per intere classi di reati, di suo arbitrio, senza il concorso della potestà legislativa che, trattandosi di generali e sommi provvedimenti, ben potrebbe, con maturità di consiglio ed ampiezza di discussione, vedere se sia veramente il pubblico interesse che reclama quel grande perdono che è l'amnistia, ed al caso decretarla direttamente o concederne per legge le opportune facoltà al supremo potere. Appunto per la diversità dei due provvedimenti vediamo presso alcuni popoli retti a governo libero accordare al principe il diritto di grazia, non quello di amnistia. Implicitamente lo Statuto esclude il concetto dell'amnistia quale prerogativa del supremo potere, quando dichiara solamente che *il Re può far grazia* e *commutare* le pene. Primo esempio di una diversa interpretazione lo troviamo nel Codice Penale del 1859, quando all'articolo 131 poneva l'indulto a lato della grazia. E l'indulto non era altro se non la grazia applicata all'universalità dei cittadini, per una data specie di reati. Perciò l'indulto conservava, osservano il Borsani e Casorati,[1] nella sua generalità il carattere proprio della grazia, cancellava gli effetti dei giudicati, non impediva l'atto della giustizia. Ma, cosa ben singolare, la disposizione del Codice Penale vigente è desunta da quella dell'articolo 135 del Codice Penale Sardo del 1839, opera di monarchia non ancora costituzionale, che preventivamente si era messa sul

---

seg., XXI degli *Annali di Giurisprudenza.* — Madia, *Istit. di proced. pen.* II. — Narici, *L'amnistia dell'azione penale* (*Rivista penale*, IX). Paoli, *Sulle discordanze delle Cassazioni* (*Annali della Giurisprudenza italiana*, vol. II, part. III).

[1] Ved. Borsani e Casorati, *Codice di Procedura penale italiano commentato*, L. I.

Digitized by Google

terreno della costituzionalità; ed i successivi Codici processuali del 1848 e del 1859, opera di reggimento costituzionale, hanno dato alla regia prerogativa tale estensione, da farle varcare i confini segnati dallo Statuto. Leggendo gli articoli 810, 811 del Codice di Procedura penale del 1848 e gli articoli 809, 810, 811 di quello del 1859, si vede chiaramente ed esplicitamente l'efficacia dell'indulto non solo a far cessare le conseguenze della condanna, ma sì ancora ad arrestare e troncare il corso delle azioni penali. Tale efficacia è presupposta dall'articolo 810, dove si determina la competenza della Corte a deliberare sull'ammissione dei privati al godimento dell'indulto; ma più evidentemente dall'articolo 811 così concepito: « Il ricorso per godere dell'indulto non sospenderà il corso della procedura incominciata, quando dagli atti del processo non risulti ancora sufficientemente se il reato sia compreso nell'indulto; in questo caso il ricorso sarà unito agli atti del processo per pronunciare su di esso nel corso ulteriore della causa. Se il titolo del reato è già sufficientemente indicato allo stato degli atti, la Corte statuirà immediatamente sul ricorso. » Il Codice processuale del 1865 continuò ed anzi fece un passo nello stesso indirizzo, surrogando addirittura l'amnistia agl'indulti. Prescindendo da ogni sindacato sulla costituzionalità della riforma, osserveremo che la medesima possiede almeno il pregio di avere francamente rimossa la causa di molteplici incertezze e discussioni.

Si è disputato se l'amnistia intervenuta pel reato principale comprenda nel suo beneficio anche i reati accessorii. Noi riteniamo che l'amnistia si estenda a fatti accessorii quando i medesimi ripetono il loro carattere delittuoso dal fatto stesso amnistiato, e non costituiscono delitto per se medesimo. Ad ogni modo è il decreto stesso di amnistia che deve determinare la natura dei casi speciali che si presentano, secondo i termini da esso usati.

S'intende pure che applicandosi l'amnistia alla specie dei reati non alle persone, differenza essenziale fra questa e la grazia, ne viene di conseguenza che essa è a vantaggio anche dei complici, considerandosi il reato come non avvenuto.

Digitized by Google

Si potrebbe, opportunamente; far questione se estingua anche l'azione penale pei reati ai quali è necessaria la querela di parte. Facilmente si comprende che non può essere dubbia la negativa, poichè con la querela di parte è l'interesse privato che prevale e non il pubblico, e siccome l'amnistia cura questo unicamente così non può impedire che il privato curi l'interesse suo offeso. A questo concetto si uniformava il progetto di Codice penale italiano, redatto dalla prima commissione, accettato dalla seconda commissione.

Occorre qui accennare ad una lacuna che si manifesta nelle nostre leggi in rapporto all'amnistia. Noi sappiamo che generalmente questa si applica pei *reati politici*, i quali però non trovano una definizione positiva e precisa nelle leggi italiane; la giurisprudenza ha creduto supplirvi attingendo ai principii generali del diritto la natura ed i caratteri di essi. Secondo la giurisprudenza esiste reato politico quando la persona direttamente lesa è lo Stato, se questo si trova offeso in un diritto avente rapporto più o meno diretto al suo ordinamento sociale, e se a proteggere e difendere tale suo ordinamento egli abbia interesse e diritto di reprimere le infrazioni; o, in altri termini, furono ritenuti reati politici quei fatti che portano un attacco diretto alla esistenza ed alla organizzazione sociale e politica dello Stato.

Digitized by Google

APPENDICE.

LEGISLAZIONE.

a) CODICE PENALE, 20 NOVEMBRE 1859.

ART. 131. Il reato e le pene si estinguono:

1° . . . . . .

2° . . . . . .

3° Cogli indulti e con ispeciale grazia sovrana.

. . . . . .

ART. 135. Estinguendosi il reato per l'espiazione della pena, il condannato non rientrerà in quei diritti nè riacquisterà quelle capacità di cui sia stato privato colla sofferta condanna, ove alla pena fosse unita l'infamia o l'interdizione dai pubblici uffizi o dall'esercizio d'una carica, di un impiego, di una professione, negoziazione od arte: senza pregiudizio di ciò che è statuito dal Codice di Procedura penale nel libro III, titolo XII, *Della riabilitazione di condannati che hanno scontata la pena.*

ART. 136. Estinguendosi il reato e la pena con gl'indulti, o con ispeciale grazia sovrana, avrà pur luogo la disposizione dell'articolo precedente senza pregiudizio di ciò che è statuito, nel citato titolo del Codice di Procedura penale per la *riabilitazione di condannati* che sono stati compresi negli indulti o che hanno ottenuto la grazia.

Gli indulti ed il Decreto di grazia lasciano intatta l'azione civile per la riparazione del danno derivato dal reato, e per la riscossione delle spese del processo; e non comprendono le pene pecuniarie e le confische spettanti all'Erario dello Stato, salvochè nella parte che non sia stata ancor soddisfatta.

b) CODICE DI PROCEDURA PENALE, 26 NOVEMBRE 1865.

Tit. XII. — *Delle Grazie, delle Amnistie, degli Indulti.*

ART. 826. Le suppliche per grazia di pene pronunziate dovranno essere dirette al Re, e presentate al Ministro di grazia e giustizia; esse

Digitized by Google

saranno sottoscritte dal supplicante o da un avvocato o procuratore esercente.

Le suppliche per grazia, presentate come sopra, o in qualsiasi altra forma, non sospenderanno l' esecuzione della sentenza, salvo che venga altrimenti ordinata dal Re per mezzo del Ministro di grazia e giustizia.

Il decreto di grazia non può riguardare che una condanna passata in cosa giudicata.

Art. 827. Coloro che riporteranno decreto di grazia dovranno, nel termine di due mesi dalla spedizione, presentarlo al pubblico ministero presso le corti o tribunali che hanno pronunziata la condanna, in difetto, decaderanno dal benefizio del decreto.

Se la grazia riguarda un reato di competenza dei pretori, il decreto sarà presentato entro lo stesso termine e sotto la stessa pena al procuratore del Re presso il tribunale dal quale i pretori dipendono.

Ciò nondimeno il decreto portante intero condono di una pena corporale pronunziata con una sentenza, ovvero il condono di quanto rimane ancora a scontarsi della detta pena dal dì della domanda del medesimo, sarà, ove il condannato si trovi detenuto, immediatamente trasmesso dal ministro di grazia e giustizia al pubblico ministero presso la corte o il tribunale che ha proferita la sentenza, acciò si proceda, senza ritardo, in conformità del disposto dall' articolo seguente, e quindi al rilascio del detenuto.

Art. 828. Il decreto di grazia sarà annotato dal cancelliere della corte del tribunale o pretore che ha pronunziato la sentenza, in fine od in margine della minuta della sentenza.

Quest' annotazione si farà entro tre giorni da quello in cui il decreto fu comunicato al cancelliere; sotto pena di un' ammenda non minore di lire dieci.

Art. 829. Se il decreto non porta che una commutazione od una diminuzione di pena, o l' una e l' altra insieme, o contiene condizioni, il pubblico ministero ne promuoverà l' esecuzione, e si osserverà quanto all' annotazione il disposto dei due articoli precedenti.

Art. 830. L' amnistia si concede per decreto reale, sopra proposta del ministro di grazia e giustizia, udito il consiglio dei ministri. Essa abolisce l' azione penale ed estingue le pene inflitte pei reati determinati nel decreto reale.

Se il decreto d' amnistia non prescrive condizioni od obblighi all' im-

Digitized by Google

putato, accusato o condannato per essere ammesso a goderne, esso produce il suo effetto di pien diritto. Il procuratore generale presso la corte d'appello nel cui distretto sarebbesi dovuto pronunziare o si è pronunziato il giudizio sul reato, promuoverà d'ufficio la declaratoria d'ammissione e l'ordine di rilascio dei detenuti. Pronunzierà sulla di lui richiesta la sezione d'accusa.

Se dagli atti non risulta ancora abbastanza se il reato, per cui si procede, sia compreso nell'amnistia, il procuratore generale sospenderà tale richiesta, finchè il titolo del reato sia dagli atti sufficientemente indicato.

Se il reato è di competenza dei tribunali correzionali o dei pretori, il procuratore generale dovrà tosto trasmettere al procuratore del Re od al pretore copia della declaratoria e dell'ordine di rilascio emanato dalla sezione d'accusa.

L'imputato, accusato, o condannato il quale pretenda aver diritto di godere dell'amnistia, ed a cui favore il procuratore generale non abbia fatto richiesta d'ufficio, potrà entro sei mesi dalla pubblicazione del decreto reale, ricorrere per ottenere la detta declaratoria alla sezione d'accusa, la quale statuirà immediatamente sul ricorso, udito il pubblico ministero.

Se il decreto d'amnistia impone condizioni od obblighi per l'ammissione, chi intende goderne dovrà nel termine stabilito dal decreto reale, o, in difetto, entro sei mesi dalla pubblicazione, ricorrere alla sezione d'accusa del distretto in cui sarebbesi dovuto conoscere o si è conosciuto della causa per ottenere la declaratoria d'ammissione. La sezione provvederà udito il pubblico ministero.

Nei casi preveduti dai due alinea precedenti, se il reato è di cognizione dei tribunali o dei pretori, i ricorrenti dovranno far constare avanti i medesimi della declaratoria ottenuta dalla sezione d'accusa fra due mesi dalla data di essa.

Art. 831. L'indulto si accorda per decreto reale, col quale sono determinati i reati e le condanne che vi sono comprese e le condizioni per l'ammissione.

L'indulto non abolisce l'azione penale; esso estingue od attenua le pene inflitte con sentenza passata in cosa giudicata.

Chi intende godere del benefizio dell'indulto dovrà eseguire il disposto dai due ultimi alinea dell'articolo precedente nei termini ivi prescritti.

Digitized by Google

Art. 832. Il ricorso per godere dell' amnistia non sospenderà il corso della procedura già cominciata, quando dagli atti del processo non risulti ancora sufficientemente se il reato sia compreso nell' amnistia: in questo caso il ricorso sarà unito agli atti del processo per la decisione da farsene nel corso ulteriore della causa.

Se il titolo del reato è già sufficientemente indicato allo stato degli atti, la sezione d'accusa statuirà immediatamente sul ricorso.

Art. 833. La disposizione dell' articolo 147 del codice penale potrà applicarsi a coloro che hanno ottenuto decreto di grazia o goduto degli indulti per crimini preveduti nel detto articolo.

Sarà applicabile tale disposizione anche a chi abbia goduto dell' amnistia, quando ciò sia stato espressamente prescritto o permesso nel decreto reale con cui l' amnistia venne accordata. In questo caso il decreto d' amnistia non riceverà esecuzione se chi intende goderne non avrà presentato il ricorso prescritto dall' articolo 830, entro il termine ivi stabilito.

Tit. XIII. — *Della riabilitazione dei condannati.*

Art. 834. Ogni condannato ad una pena criminale importante l' interdizione di cui negli articoli 19, 25, 39 del Codice penale, che avrà scontata la sua pena, o che avrà ottenuto decreto reale di amnistia, di indulto, di commutazione o di condono per grazia, potrà essere riabilitato.

Potrà pure essere riabilitato il condannato alla sola interdizione dai pubblici uffici.

Art. 835. La domanda di riabilitazione non potrà essere fatta dai condannati ai lavori forzati a tempo, alla reclusione od alla relegazione, se non cinque anni dopo che avranno scontata la loro pena; e dai condannati alla sola interdizione dai pubblici uffizi, se non dopo cinque anni a contare dal giorno in cui la condanna sarà divenuta irrevocabile.

Nel caso di commutazione, la domanda di riabilitazione non potrà essere fatta se non cinque anni dopo scontata la nuova pena; e nel caso di condono, cinque anni dopo l' annotazione del decreto di grazia, o la declaratoria d' ammissione al godimento dell' amnistia o dell' indulto.

Art. 836. La riabilitazione farà cessare per l' avvenire nella persona del condannato tutte le incapacità risultanti dalla condanna, ad eccezione della interdizione dall' esercizio dei diritti politici di cui nel primo

Digitized by Google

alinea dell'articolo 19 del codice penale; salva la disposizione dell'articolo 847 di questo codice di procedura.

Art. 837. Nessun condannato sarà ammesso a domandare la sua riabilitazione se non avrà per lo spazio di cinque anni dimorato nel Regno, e tenuto, per i due ultimi anni almeno, il suo domicilio in uno stesso comune.

Il condannato dovrà unire alla sua domanda gli attestati di buona condotta delle amministrazioni dei comuni, nel cui territorio egli ebbe la sua residenza durante il tempo che ha preceduto la sua domanda.

Nel caso di cangiamento di residenza gli attestati di buona condotta non potranno essere rilasciati che nell'istante in cui egli abbandonasse un comune per trasferirsi in un altro.

Questi attestati dovranno essere confermati dai pretori de' luoghi in cui avrà risieduto, e vidimati dal rispettivo procuratore del Re.

Art. 838. La domanda di riabilitazione, gli attestati sovra menzionati, e la copia della sentenza di condanna, saranno rimessi alla cancelleria della corte nel cui distretto risiederà il condannato. Il cancelliere presenterà, senza ritardo, la domanda coi documenti uniti al presidente della sezione d'accusa, il quale nominerà un relatore, ed ordinerà che sia comunicata al procuratore generale.

Art. 839. La notizia della domanda di riabilitazione, presentata alla corte, sarà inserita a diligenza del ricorrente nel foglio uffiziale del luogo in cui siede la corte indicata nell'art. 838, ed in quello dove siede la corte che ha pronunciata la condanna, e in difetto, nel giornale ufficiale del Regno.

Art. 840. Trascorsi tre mesi dall'inserzione nel giornale, il procuratore generale darà per iscritto le sue conclusioni motivate; e la causa sarà quindi riferita alla corte (sezione d'accusa).

Art. 841. La sezione d'accusa, sulle conclusioni del procuratore generale darà il suo parere motivato.

Essa potrà ordinare, ed il ministero pubblico richiedere nuove informazioni in qualunque stato di causa.

Il ricorrente non potrà essere presente alla relazione della causa, alle conclusioni del pubblico ministero, nè alla deliberazione.

Art. 842. Se la sezione d'accusa è d'avviso che la domanda non può essere ammessa, il condannato potrà ricorrere nuovamente dopo altri cinque anni decorribili dal giorno della deliberazione.

Digitized by Google

Se però la domanda è stata rigettata per irregolarità di qualche documento, le giustificazioni richieste possono presentarsi immediatamente.

Art. 843. Nel caso che la sezione d'accusa sia d'avviso che la domanda può essere ammessa, il di lei parere coi documenti richiesti dall'articolo 837, sarà nel più breve termine dal procuratore generale trasmesso al ministro di grazia e giustizia, il quale ne farà relazione al Re.

Art. 844. Se il Re accorda la riabilitazione, il decreto reale sarà indirizzato alla corte la cui sezione d'accusa avrà dato il suo parere; ed una copia autentica ne sarà trasmessa alla corte che ha pronunziata la condanna, perchè ne segua la trascrizione in margine dell'originale della sentenza.

Queste corti faranno inoltre dare lettura del decreto in pubblica udienza, e ne ordineranno il deposito nella cancelleria.

Art. 845. Il condannato recidivo non può domandare di essere riabilitato, se non trascorso il doppio termine sovra stabilito.

Nel caso di nuova condanna di un riabilitato, la domanda non sarà più ammessa.

Art. 846. La riabilitazione produce il suo effetto dal giorno in cui la corte, che pronunciò la sentenza, avrà data lettura del decreto in pubblica udienza, a termini dell'alinea dell'art. 844.

La riabilitazione ha luogo senza pregiudizio di quanto è stabilito dall'alinea dell'art. 136 del codice penale.

Art. 847. Il condannato ad una pena che non sia criminale e che, per disposizione di legge speciale, porti l'esclusione di lui dall'esercizio dei diritti di elettorato e di eleggibilità nei comizi per le elezioni amministrative o politiche, o porti un'altra incapacità qualunque, potrà essere riabilitato dopo trascorso il termine prescritto dall'art. 835.

Saranno parimente in tali casi applicabili le altre disposizioni del presente titolo. La domanda di riabilitazione sarà sempre presentata alla corte d'appello (sezione d'accusa), anche se la condanna sia stata pronunciata da un tribunale correzionale o pretore.

Digitized by Google

GIURISPRUDENZA.

Amnistia. — L'amnistia abolisce ed estingue l'azione penale, ma conserva intatti i diritti dei terzi e l'azione civile pei danni dovuti alla parti lese.

..... Però se al momento in cui sopravviene l'amnistia, l'azione penale non fosse ancora introdotta, l'azione civile per i danni cessa di appartenere ai Tribunali criminali e appartiene alla competenza del Tribunale civile. — Corte di Cassazione, Torino, 22 Novembre 1871.

La dichiarazione di non farsi luogo a procedere per effetto dell'amnistia non può impedire la pronunzia dei danni a favore della parte civile. — Corte di Appello, Torino, 27 Giugno 1878.

L'amnistia la cui dichiarazione appartiene di regola alla sezione di accusa (Cod. proc. pen., art. 830) può peraltro essere decretato da qualsiasi giudice e Tribunale che sia investito della causa. — Corte di Cassazione, Palermo, 24 Settembre 1872.

Il giudice ordinario che è investito della cognizione di una causa penale può ammettere l'imputato all'amnistia.

Questo provvedimento appartiene alla sezione di accusa, solo nel caso di condanna, divenuta irrevocabile e di causa tuttora pendente in istruzione.— Corte d'Appello, Napoli, 6 Maggio 1871; Napoli, 4 Marzo, 1874; Corte d'Appello, Torino 21 Marzo 1878.

Senza distinzione fra l'amnistia incondizionata e quella che impone obblighi e condizioni a chi voglia goderne il benefizio, e senza distinzione se il reato appartenga all'una od all'altra competenza, l'unica autorità giudiziaria competente per eccezione a pronunziare la declaratoria di ammissione al benefizio dell'amnistia è la sezione di accusa delle Corti di Appello, nel cui distretto sarebbesi dovuto conoscere o si è conosciuto del reato. — (Cod. proc. pen., art. 830) Corte di Cassazione Firenze, 15 Aprile 1868; 16 Agosto 1871; 24 Gennaio 1877; 6 Giugno 1877; 24 Luglio 1878.

Decreto di grazia precedente all'amnistia. — Applicabilità dell'amnistia.

L'applicazione di un decreto di amnistia non è incompatibile col-

Digitized by Google

l'applicazione già fatta allo stesso imputato di un precedente decreto di grazia, che condonava una parte della pena cui era condannato.

Per l'applicazione di un decreto di amnistia devesi aver riguardo unicamente alla corrispondenza dalla pena effettivamente applicata dal giudice, colle pene che dal decreto stesso vengono condonate; e non già alla pena comminata dalla legge e già ridotta da un precedente decreto di grazia. — Corte di Cassazione Firenze, 14 Gennaio 1882.[1]

---

[1] La giurisprudenza non è ancora unanime sulla questione se debbasi applicare l'amnistia o secondo la pena comminata dalla legge o la pena applicata dal giudice. Nel primo senso ved. Corte di Cassazione di Roma, 17 Maggio 1876 ed 8 Marzo 1876. Nel secondo senso Corte di Cassazione di Siena, 22 Gennaio 1877.

Digitized by Google

Digitized by Google

ARTICOLO IX.

Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA. — Leggi accenn.

Art. 19. L' aggiornamento del Reichsrath come pure lo scioglimento della Camera dei deputati hanno luogo per decisione dell' Imperatore. In caso di dissoluzione, è procedato alle nuove elezioni in conformità dell' art. 7.[1]

BAVIERA — Costit. accen. Tit. VII.

Art. 22. Il Re convocherà gli Stati almeno ogni tre anni.[2] *Il Re apre e chiude la sessione sia in persona, sia per mezzo di un delegato speciale. Le sessioni dell' Assemblea non debbono durare regolarmente se non due mesi e gli Stati sono tenuti di deliberare sulle proposte reali prima di ogni altra proposta.*

Art. 23. Il Re ha sempre il diritto di prolungare la sessione, di aggiornarla o di sciogliere l' Assemblea. In quest' ultimo caso si deve procedere, nello spazio di tre mesi, a nuove elezioni per la Camera dei deputati.

BELGIO — Costit. accen. Cap. II, Sez. I.

Art. 70. Le Camere si riuniscono di pien diritto, ciascun anno, il secondo martedì di Novembre a meno che esse non siano state riunite anteriormente dal Re. Le Camere debbono restare riunite ciascun anno almeno quaranta giorni. Il Re pronuncia la chiusura della sessione. Il Re ha il diritto di convocare straordinariamente le Camere.

Art. 71. Il Re ha il diritto di sciogliere le Camere, sia simultaneamente sia separatamente. L' atto di dissoluzione contiene la convocazione degli elettori nei quaranta giorni, e delle Camere nei due mesi.

Art. 72. Il Re può aggiornare le Camere. Però l' aggiornamento non può eccedere il termine di un mese, nè essere rinnovato nella stessa sessione, senza il consentimento delle Camere.

. . . . . .

Art. 79. Alla morte del Re le Camere si riuniscono senza convocazione, al più tardi il decimo giorno dopo quello della morte. Se le Camere sono state disciolte anteriormente, e che la convocazione sia stata fatta, nell' atto di dissoluzione, per un' epoca posteriore al decimo giorno, le antiche

---

[1] Determina le varie categorie di elettori.

[2] Tale limite è stato ridotto a 2 anni in seguito alla legge del 10 Luglio 1865, che ha creato il Bilancio biennale.

Digitized by Google

Camere riprendono le loro funzioni, fino alla riunione di quelle che debbono sostituirle. Se non vi ha che una Camera disciolta, si segue la stessa regola a riguardo di questa Camera. A datare dalla morte del Re e fino alla prestazione del giuramento del suo successore al trono o del reggente, i poteri costituzionali del Re sono esercitati a nome del popolo belga dai ministri riuniti in consiglio, e sotto la loro responsabilità.

BRASILE — Costit. accenn. [1]

BULGARIA — Costit. accenn. — XIX.

Art. 127. L'Assemblea nazionale è convocata annualmente dal Principe. La sessione comincia il 15 Ottobre e finisce il 15 Decembre. Ma l'Assemblea può essere convocata straordinariamente, se circostanze gravi lo esigono.

Art. 128. Il luogo ove si riunisce l'Assemblea e, nel caso previsto dall'art. 127, la data della sua convocazione, sono fissati dal decreto di convocazione.

Art. 129. La sessione ordinaria dell'Assemblea può essere prorogata di comune accordo fra il Principe e l'Assemblea nazionale.

Art. 130. Il Principe dichiara l'apertura e la chiusura della sessione, sia in persona, sia per mezzo di un mandatario speciale.

. . . . . .

Art. 133. All'apertura della sessione, un messaggio del Principe fa conoscere la situazione del paese, ed enumera le proposte ed i progetti di legge che saranno sottoposti all'esame dell'Assemblea.

Art. 134. L'Assemblea presenta al Principe un indirizzo in risposta al messaggio.

Art. 135. Dopo la convocazione dell'Assemblea, il Principe ha il diritto di prorogare la sessione per una durata che non può eccedere due mesi; una seconda proroga nel corso della stessa sessione non è possibile se non dopo il consentimento della Camera.

Art. 136. Il Principe può sciogliere l'Assemblea ed ordinare nuove elezioni.

Art. 137. Queste nuove elezioni debbono aver luogo nello spazio di due mesi a contare dal giorno dello scioglimento. La nuova Camera deve essere convocata nello spazio di quattro mesi a contare dalla stessa data.

DANIMARCA — Costit. accen. — III.

Art. 19. Il Re convoca tutti gli anni il Rigsdag in sessione ordinaria. Esso non può, senza il consenso del Re, restare riunito più di due mesi. — Tali disposizioni potranno essere modificate da una legge.

---

[1] Ved. *Legisl. comp.*, all'art. VIII, voce *Brasile*, II, V.

Digitized by Google

FRANCIA — Legge costit. 25 Febbraio 1875.

Art. 15. Il Presidente della Repubblica può, sopra parere conforme del Senato, sciogliere la Camera dei Deputati, prima del termine legale del suo mandato.

In tal caso i collegi elettorali sono convocati per le nuove elezioni nello spazio di tre mesi. [1]

— Legge costit. 16 Luglio 1875.

Art. 1. Il Senato e la Camera dei deputati si riuniscono ciascun anno il secondo martedì di Gennaio, eccettuato il caso di convocazione anteriore fatta dal Presidente della Repubblica. [2] *Le due Camere debbono essere riunite in sessione cinque mesi almeno ciascun anno. La sessione di una comincia e finisce nello stesso tempo dell' altra. La domenica che segue l' apertura, preghiere pubbliche saranno indirizzate a Dio nelle chiese e nei tempii per invocare il suo soccorso sui lavori dell' Assemblee.*

Art. 2. Il Presidente della Repubblica pronuncia la chiusura della sessione. Egli ha il diritto di convocare straordinariamente le Camere, e dovrà convocarle se la domanda è fatta nell' intervallo delle sessioni, dalla maggioranza assoluta dei componenti ciascuna Camera. Il Presidente può aggiornare le Camere. Tuttavia l' aggiornamento non può eccedere il termine di un mese, nè aver luogo più di due mesi nella stessa sessione.

GRECIA — Costit. accen.

Art. 37. Il Re convoca la Camera una volta all' anno in sessione ordinaria, e tutte le volte che lo giudichi opportuno in sessione straordinaria; egli pronuncia in persona o per mezzo di un delegato l' apertura e la chiusura di ciascuna sessione ed ha il diritto di sciogliere la Camera; ma l' ordinanza di scioglimento, controfirmata dal ministro, deve ancora contenere la convocazione degli elettori nei due mesi e della Camera nei tre mesi.

Art. 38. Il Re ha diritto di aggiornare o di prorogare la sessione della Camera. L' aggiornamento o la proroga non possono prolungarsi oltre i quaranta giorni, nè essere rinnovata nella stessa sessione senza il consenso della Camera.

---

[1] Quest' articolo diede motivo a grande controversia, che il lettore potrà trovare riassunta nel *Journal des Débats* del 12 Luglio 1877 e nel *Siècle* del 27 Agosto 1881.

[2] La riunione ha luogo di pieno diritto, senza decreto di convocazione. Sono i presidenti di ciascuna delle due Camere che fanno indirizzare ai Senatori ed ai Deputati le lettere necessarie di convocazione.

Digitized by Google

IMPERO GERMANICO — Costit. accen. IV.

Art. 12. L'Imperatore convoca, apre, proroga, e chiude il Consiglio federale ed il Reichsthag.

Art. 13. Il Consiglio federale ed il Reichsthag sono convocati tutti gli anni. Il Consiglio federale può essere convocato senza il Reichsthag, in vista della preparazione dei lavori, ma il Reichsthag non può essere convocato senza il Consiglio federale.

Art. 14. La convocazione del Consiglio federale deve avere luogo ogni volta che viene domandato da un terzo dei votanti che lo compongono.

INGHILTERRA.

Al pari degli altri paesi retti a regime costituzionale anche in Inghilterra benchè non possieda, come dicemmo,[1] *una legge scritta in cui i principii di diritto pubblico siano formulati in modo positivo, sono accordate alla Corona facoltà accennate nell' articolo che commentiamo.*

PAESI BASSI — Legge accenn. Sezione VI.

Art. 70. Il Re ha il diritto di sciogliere le Camere degli Stati generali, ciascuna separatamente o tutte due insieme. Il decreto che pronuncia la dissoluzione ordina nello stesso tempo l' elezione delle nuove Camere nei quaranta giorni e la riunione delle Camere nuovamente elette nei due mesi.

PORTOGALLO — Costit. accenn. Cap. I.[2]

PRUSSIA — Costit. accenn. Tit. III.

Art. 51. Il Re convoca le due Camere del Landthag e stabilisce la chiusura delle loro sessioni. Egli può scioglierle insieme o isolatamente.[3] *In questo caso dovrà convocare gli elettori nei sessanta giorni che seguono lo scioglimento e le Camere nel novantesimo.*

Art. 52. Il Re può prorogare le Camere. Questa proroga non può oltrepassare la durata dei trenta giorni senza il loro consenso, e non si può rinnovare durante la stessa sessione.

RUMENIA — Costit. accenn. Cap. II, Sez. I.

Art. 95. Il 15 Novembre di ciascun anno, la Camera dei deputati ed il Senato si riuniscono senza convocazione, se il Sovrano non li ha convocate anteriormente. La durata di ciascuna sessione è di tre mesi. All' apertura della sessione il Sovrano espone lo stato del paese in un Messaggio, al

---

[1] Ved. vol. I, pag. 8.

[2] Ved. la voce *Portogallo*, alla pag. 179, art. 75, § I.

[3] Dacchè la Camera dei Signori non ha più origine dalla elezione ma per nomina regia, il suo scioglimento non può essere più pronunziato.

Digitized by Google

quale le Camere danno una risposta. Il Sovrano chiude la sessione. Egli ha il diritto di convocare le Camere in sessione straordinaria. Ha il diritto di sciogliere le due Camere, sia simultaneamente sia separatamente. L'atto di scioglimento contiene la convocazione degli elettori nei due mesi e le Camere nei tre mesi. Il Sovrano può aggiornare le Camere; però l'aggiornamento non può eccedere il termine di un mese nè essere rinnovato nella stessa sessione senza il consentimento delle Camere.

SASSONIA — Costit. accenn. Tit. VII, Sez. III.

Art. 115. Il Re deve convocare il Landtag in sessione ordinaria almeno ogni due anni.[1] *Ha luogo a sessione ordinaria allorquando i bisogni della legislazione ad ogni altra causa lo esigano. Una sessione straordinaria è necessaria in caso di cangiamento di regno; la convocazione deve avere luogo, in tal caso, nei quattro mesi susseguenti. Il luogo della convocazione è ciascuna volta fissato dal Re. La convocazione degli Stati ha luogo con avviso collettivo del Consiglio di governo inserito nel* Bollettino delle leggi, *e con lettere particolari indirizzate a ciascun membro.*

Art. 116. Al Re spetta di chiudere la sessione degli Stati, egli può prorogarli, o sciogliere la seconda Camera; questa misura condurrà immediatamente alla proroga della prima Camera. Gli Stati non possono essere prorogati per più di sei mesi, senza il loro consenso espresso. In caso di scioglimento della seconda Camera, si deve procedere all'elezione di nuovi deputati, e gli Stati devono essere convocati, in un lasso di tempo di sei mesi, a partire dallo scioglimento.

Art. 117. Il Re apre e chiude l'assemblea degli Stati, in persona o per mezzo di un commissario a ciò designato.

Art. 118. Le Camere non possono riunirsi di loro propria iniziativa, nè restare riunite e deliberare dopo la chiusura o la proroga del Landtag, o lo scioglimento della seconda Camera.

SERBIA — Costit. accenn.

Art. 75. La Sckoupcthina è convocata ordinariamente ciascun anno, ed essa può esserlo straordinariamente se la gravità delle circostanze lo esiga.

Art. 76. Il Principe convoca, apre e chiude la Sckoupcthina; fissa l'epoca dell'anno e il luogo ove si deve riunire. Egli può ancora aprire e chiudere la sessione per mezzo di un delegato speciale.[2] *Allorquando la*

---

[1] Avanti il 1868 il Landtag non era convocato in sessione ordinaria se non ogni tre anni.

[2] In caso di minorità o di morte del Principe senza successore al trono, spetta al Consiglio dei ministri la convocazione della Sckoupcthina (art. 12).

Digitized by Google

Sckoupcthina è convocata nel caso previsto dall' art. 12 essa è aperta da quelli che l' hanno convocata.

Art. 77. Il Principe può prorogare per qualche tempo la Sckoupcthina dopo la sua convocazione, ma egli deve nel tempo stesso fissare il termine della proroga, il quale non può eccedere sei mesi.

Art. 78. Il Principe può egualmente sciogliere la Sckoupcthina ed ordinare nuove elezioni di deputati nazionali. Devesi procedere all' elezioni nuove per il deputato nello spazio di quattro mesi al più, e la nuova Sckoupcthina deve essere convocata al più tardi nello spazio di sei mesi a contare dal giorno dello scioglimento precedente.

Art. 79. I deputati non possono riunirsi in sessione della Sckoupcthina senza la convocazione del Principe; essi non possono restare ulteriormente riuniti e deliberare dopo la chiusura o la proroga della sessione, o dopo lo scioglimento della Sckoupcthina.

SPAGNA — Costit. accenn. Tit. IV.

Art. 32. Le Cortes si riuniscono tutti gli anni. Il Re ha il diritto di convocarle, di prorogarle, di chiudere le loro sessioni, di sciogliere simultaneamente o separatamente la parte elettiva del Senato e la Camera dei deputati, con l' obbligo di convocarne e riunirne altre, nei tre mesi a contare dal giorno dello scioglimento.

STATI UNITI D'AMERICA — Costit. accenn. Art. I. Sez. 4.

Art. 2. Il Congresso si riunirà almeno una volta ciascun anno; questa riunione avrà luogo il primo lunedì di Decembre, a meno che, per mezzo di una legge, il Congresso non fissi un altro giorno.

— Art. II. Sez. 3.

Art. 1. Il Presidente informerà di tempo in tempo il Congresso dello stato dell' Unione, e raccomanderà al suo esame tutte le misure che giudicherà necessarie e convenienti nelle occasioni straordinarie. Potrà convocare le due Camere od una di esse, e, nel caso in cui vi fosse disaccordo tra loro riguardo all' epoca dell' aggiornamento, potrà fissare lui stesso l' epoca che gli sembrerà conveniente; riceverà gli ambasciatori e gli altri ministri pubblici; veglierà a che le leggi siano fedelmente eseguite, e ne incaricherà tutti i funzionari degli Stati Uniti.

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia — Legge organica del Riksdag, del 22 Giugno 1866.

Art. 31. Il Riksdag si riunirà nella capitale del regno, salvo il caso in cui una invasione nemica, una epidemia, o qualche altro ostacolo maggiore rendesse ciò impossibile o pericoloso per la libertà e per la sicurezza

Digitized by Google

del Riksdag. In tal caso appartiene al Re di determinare ed indicare un altro luogo di riunione nel modo previsto dall' art. 50 della Costituzione.[1]

. . . . . .

Art. 34. Il Re farà pubblicare ufficialmente la data che egli avrà determinata per l' apertura del Riksdag, la quale non può essere fissata più tardi del quinto giorno dopo il principio della sessione. A questa data i membri del Riksdag, dopo l' audizione del servizio divino, si riuniranno nella sala del trono, ove il Re, quando lo creda conveniente, il ministro di Stato, od altro membro del Consiglio di Stato prenderà la parola. In tale occasione il Re farà comunicare al Riksdag, se la sessione è ordinaria, il rapporto di quanto è stato operato, relativamente al governo del Regno, dall' ultima sessione ordinaria.[2] *Farà pure rimettere al Riksdag in due esemplari, uno per ciascuna Camera, le sue proposizioni concernenti la situazione ed i bisogni della finanza, compresovi un progetto relativo ai mezzi di soddisfare, con nuovi sussidi, ai bisogni dello Stato che oltrepassano le risorse ordinarie; se la sessione è straordinaria, il Riksdag sarà informato dei motivi della sua convocazione, e dei progetti e proposizioni che dovranno formare l' oggetto delle sue deliberazioni; senza pregiudizio del diritto del Re di sottoporgliene altri in seguito. Allorchè il Re avrà aperto il Riksdag, come è stato detto sopra, i presidenti delle Camere gli presenteranno, nella medesima seduta, in nome della Camera, i loro umili omaggi.*

. . . . . .

Art. 36. Allorquando il Re pronuncierà lo scioglimento del Riksdag ed ordinerà nuove elezioni in tutto il Regno a tutte due le Camere, o ad una fra esse, la decisione reale sarà comunicata al Riksdag convocato per tale oggetto nella sala del trono. — Alla chiusura della sessione, i componenti il Riksdag si recheranno, dietro convocazione del Re e dopo l' audizione del servizio divino, nella sala del trono, e presenteranno i loro voti per mezzo dei loro presidenti. Sarà quindi data lettura di un resoconto del Riksdag[3] *dopo di che il Re, in persona o per mezzo del ministro di Stato o di altro membro del Consiglio di Stato, dichiarerà chiusa la sessione.*

---

[1] L' art. 50 della *Costituzione* è simile all' art. 31 della *Legge organica del Riksdag*, e termina con le seguenti parole: «In tal caso il Re, dopo accordi coi delegati del Riksdag alla Banca ed alla Cassa del debito pubblico, designerà e farà conoscere un altro luogo di riunione.»

[2] Questo rapporto trovasi tutti gli anni inserito nel supplemento al *Bollettino delle Leggi*.

[3] Il resoconto è il riassunto di tutte le decisioni prese durante la sessione. Esso è stampato tutti gli anni nel supplemento del *Bollettino delle Leggi*.

Digitized by Google

Norvegia. — Legge del 24 Aprile 1869.

Art. 68. Lo Storthing si riunisce in generale il primo giorno feriale del mese di Febbraio di ciascun anno, nella capitale del Regno, a meno che il Re, in considerazione di circostanze straordinarie, come un' invasione nemica od una epidemia, non designi qualche altra città del regno. La decisione presa in tal caso dovrà essere pubblicata a tempo opportuno.[1]

Art. 69. In questo caso straordinario, il Re ha il diritto di convocare la Storthing fuori delle epoche generali di sessione. Egli emana allora un' ordinanza, la quale deve essere letta in tutte le chiese delle città episcopali almeno quindici giorni[2] *prima di quello fissato per la riunione dei componenti lo Storthing al luogo designato.*

Art. 70. Lo Storthing così convocato in sessione straordinaria potrà essere prorogato dal Re quando egli lo giudichi conveniente.

SVIZZERA — Costit. accenn. Cap. II.

Art. 86. I due Consigli (nazionali e degli Stati) si riuniscono ciascun anno una volta, in sessione ordinaria, il giorno fissato dal regolamento. Essi sono straordinariamente convocati dal Consiglio federale,[3] *o sopra la domanda del quarto dei membri del Consiglio nazionale o sopra quello dei cinque Cantoni.*

---

[1] L' antico testo della *Costituzione* portava che lo Storthing sedesse ogni tre anni. Una legge del 13 Agosto 1857 stabiliva l' apertura della sessione al mese di Ottobre. La legge del 24 Aprile 1869 ha fissato il mese di Febbraio e rende lo Storthing annuale.

[2] Questo limite risulta dalla legge del 24 Aprile 1869. Il testo primitivo portava: *sei settimane.*

[3] Autorità direttoriale ed esecutiva superiore della Confederazione, composta di 7 membri. — Ved. la nota 4, a pag. 115 del 1° volume.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

La convocazione e la proroga delle due Camere, lo scioglimento di quella dei Deputati, prerogative concesse dal nostro Statuto senza restrizioni al Re, diedero luogo presso i due paesi che a buon dritto sono citati come esempio di sana pratica costituzionale, a sanzionare, relativamente ad esse, massime diverse, le quali massime crediamo utile far conoscere ad ammaestramento di coloro che amano approfondire lo studio dello svolgimento storico dei singoli ordinamenti politici.

L'illimitata facoltà, pure accordata dalle leggi inglesi al Capo dello Stato, fino da antico tempo, di riunire il Parlamento e di scioglierlo, condusse i Monarchi inglesi ad abusare di questa prerogativa, dispensandosi di ubbidire all'obbligo che pure avevano della convocazione, per quanto fosse tale obbligo indeterminato riguardo all'epoca. La non celata volontà dei Sovrani, di governare senza Parlamento, creò un'opposizione all'azione loro, sufficiente per alienare la devozione e l'affetto dei sudditi.

Con lo statuto di Edoardo III fu creduto di potere evitare gl'inconvenienti della mancata convocazione, poichè prescriveva che la riunione del Parlamento dovesse avvenire ogni anno « o più spesso se fosse necessario » ma quest'ordine non fu in alcun tempo rispettato. Però sembrerebbe che l'obbligo nel Re di non riscuotere imposte senza il consenso del Parlamento avesse potuto bastare come sicuro mezzo per assicurarne la frequente convocazione e come freno alla cupidigia di un potere indipendente ed assoluto; ma ciò non accadde,[1] e per provvedere ai bisogni urgenti della Nazione, senza deferire al consenso degli Stati, il Re trovava modo di procedere alle riscossioni del denaro, estorcendo temporaneamente somme straordinarie e re-

[1] Anche con tale Statuto, il Parlamento per undici anni non fu convocato.

Digitized by Google

clamando il diritto di chiedere o di tòrre in prestito. E però talvolta chiese con un linguaggio tale da non distinguersi dall'espressione di un comando, e tal'altra prese in prestito con poco pensiero di rendere.[1] Ma anche questo abuso venne frenato dall'azione energica del Parlamento, che, dopo varii tentativi, potè finalmente far votare ed approvare nel 1694 l'*Atto triennale*[2] col quale si poneva l'obbligo nel capo dello Stato di convocare il Parlamento una volta all'anno almeno, per la votazione dei bilanci, e non durare più di tre anni.

Il sistema dei parlamenti triennali non ebbe lunga durata; sembrando che la troppo frequente convocazione del corpo elettorale fosse poco favorevole alla stabilità del governo e ad una buona politica; nel 1716 sotto la casa d'Hannover, tale termine fu protratto al massimo dei 7 anni, pubblicandosi l'*Atto settennale*, col quale il governo veniva ad acquistare maggiore stabilità, perchè meno dipendente dal variabile umore delle moltitudini. Ciò però non impedì che parecchie volte fosse tentato, fino dal 1734, di tornare ai Parlamenti triennali, ma senza risultato, mantenendosi tuttora rispettato il sistema dei Parlamenti settennali.[3] Ricordiamo però che quando il potere regio non fu in grado di convocarli, si riunirono da loro, come accadde nel 1788 e nel 1810.

Benchè la riunione del Parlamento secondo la legge attuale sia obbligatoria una volta ogni sette anni, però nel fatto deve avvenire necessariamente ogni anno per la votazione del bilancio e di altre leggi annuali, senza le quali il governo non potrebbe procedere.[4]

---

[1] Macaulay, *Storia d'Inghilterra.*

[2] Ebbe principio nel 1695.

[3] Il 29 Aprile 1880 fu aperto il 22° Parlamento del Regno Unito, il 1° essendosi riunito nel 1801, di guisa che in media ogni Parlamento dura circa 4 anni. Il 15 Febbraio 1883 fu aperta la IV sessione di questo 22° Parlamento, ovvero 10° della Regina Vittoria. — H. Cox, VI. — *Annuaire de Législation Etrangère*, an. X. — *Bull. de Leg. Comp.*, an. XIII, XIV.

[4] È uno dei problemi più ardui nel diritto costituzionale lo stabilire la durata del Parlamento. A noi sembrano molto savie le osservazioni dell'Hallam quando afferma nella sua *Storia Costituzionale d'Inghilterra*, che la

Digitized by Google

Riguardo alla proroga e scioglimento fu provveduto con legge, pure di Edoardo, che nessun parlamento potesse essere sciolto o prorogato senza il consenso del parlamento stesso prima che fossero trascorsi 50 giorni dall'apertura della sessione, ed infine esso era *ipso facto* sciolto dopo tre anni dalla sua prima sessione.

La proroga attualmente appartiene di diritto al Re; essa è fissata ad 80 giorni, ma può essere protratta per mezzo di proclama, e la Corona deve dare avviso dell'apertura della nuova sessione almeno 14 giorni prima; in questi ultimi anni lo scioglimento è sempre avvenuto per mezzo di proclama dopo averlo annunziato nel discorso di proroga. L'annunzio della riunione del nuovo parlamento deve essere dato almeno 35 giorni prima, ed ogni sessione, come è chiusa, è pure aperta con un discorso del trono pronunziato nella Camera dei Lords o dalla Corona stessa o dai suoi Commissari; quindi per un'antica consuetudine, intesa a provare la propria indipendenza, le Camere prima della risposta da farsi al discorso del Trono, procedono per semplice formalità, alla lettura di qualche *bill*.

Ora passando alla pratica francese vedremo che essa ha subito varie fasi. Il diritto delle Assemblee di riunirsi quando lo giudicassero conveniente, fu limitato per la prima volta ed a riguardo del Corpo legislativo solamente, dalla Costituzione dell'anno VIII; ivi è detto all'articolo 33: « la sessione del Corpo legislativo comincia ciascun anno il 1° Gennaio, e non dura se non 4 mesi; egli può essere straordinariamente convocato durante gli altri otto dal Governo. »

Il Tribunato conservò la prerogativa della permanenza, benchè la parola non fosse nella legge; l'articolo della Costituzione così stabiliva: « Quando il Tribunato si proroga, può nominare una commissione di dieci o quindici dei suoi membri, incaricati di convocarlo se essa lo giudica conveniente. »

---

durata del Parlamento non debba essere tanto breve da mettere la Camera elettiva in soverchia dipendenza dal corpo elettorale, nè troppo lunga da renderla da esso indipendente fuori del bisogno, poichè in questo caso si avvicinerebbe all'oligarchia, in quello all'oclocrazia.

Digitized by Google

Secondo la Carta del 1814 il Re era tenuto di convocare « ciascun anno le due Camere. »[1] La convocazione era fatta da un proclama che fissava il giorno dell'apertura della sessione. I pari erano convocati, mediante lettere chiuse, dal Re, controfirmate dal cancelliere di Francia. I deputati poi mediante lettere chiuse dal Re, controfirmate dal Ministro dell'Interno. Il giorno dell'apertura della sessione, i pari ed i deputati si riunivano nel medesimo recinto; una deputazione di 12 pari e di 25 deputati andava avanti al Re e lo conduceva fino ai gradini del trono. Allorquando il Re era assiso e coperto, ordinava ai pari di sedere e i deputati attendevano che egli lo permettesse loro per mezzo del suo cancelliere; nessuno poi doveva essere coperto in sua presenza; dopo la lettura del discorso reale, il cancelliere annunciava che la sessione era aperta.[2]

Il Re poteva prorogare le Camere e chiudere le loro sessioni. La Camera dei pari e la Camera dei deputati dovevano essere convocati nello stesso tempo; la sessione dell'una doveva cominciare e finire nello stesso tempo che quella dell'altra. Ogni assemblea della Camera dei pari tenuta fuori del tempo della sessione, o non ordinata dal Re, era illecita e nulla di pieno diritto.[3]

L'articolo 26 della Carta del 1830 aggiungeva a questa ultima disposizione l'eccezione seguente: « salvo il solo caso in cui essa sia riunita come Corte di giustizia, ed allora non può esercitare se non funzioni giudiziarie. »

La Costituzione del 4 Novembre 1848, all'art. 32, ristabilì la permanenza delle assemblee; essa decise che l'assemblea poteva aggiornarsi essa stessa, a condizione di nominare per la durata della proroga, una commissione composta di 25 rappresentanti ed incaricata coi membri dell'Ufficio di ordinare una convocazione in caso di urgenza; il Presidente della Repubblica poteva ugualmente riunire l'Assemblea, ma l'art. 68 della Costituzione dichiarava che ogni

---

[1] Carta dal 4 Giugno 1814, art. 50.

[2] Reg. del 28 Giugno-13 Agosto 1814, tit. 1.

[3] Carta del 4 Giugno 1814, art. 50, 25 e 26.

Digitized by Google

misura per la quale egli prorogasse l'Assemblea, sarebbe un delitto di alto tradimento.

Per la Costituzione del 14 Gennaio 1852 era attribuito al capo dello Stato il diritto di convocare il Senato, di prorogarlo e di fissare la durata delle sessioni. Durante le sessioni il Senato si riuniva dietro convocazione del suo Presidente; quando la sessione era chiusa le riunioni del Senato non potevano avere luogo se non in virtù di un decreto.[1] Le sessioni ordinarie del corpo legislativo erano limitate a tre mesi, ma potevano essere prolungate con decreto; il capo dello Stato aveva la facoltà di convocare, prorogare ed aggiornare il corpo legislativo.[2]

Gli articoli 28 e 35 della Costituzione dell'8 Maggio 1871 mantennero fra le prerogative dell'Imperatore il diritto di convocare, di aggiornare, e prorogare le Camere e di chiudere le loro sessioni.

L'Assemblea nazionale ultima fu permanente; essa si prorogava conformemente all'art. 32 della Costituzione del 1848. La sessione ordinaria delle Camere attuali comincia *di pieno diritto*, ciascun anno, il secondo martedì di Gennaio. La riunione ha luogo *senza decreto di convocazione;* sono i Presidenti di ciascuna delle due Camere che dirigono ai senatori ed ai deputati le lettere di convocazione. Il Presidente della repubblica *può* convocare le Camere avanti il secondo martedì di Gennaio, se lo crede necessario per il bene dello Stato;[3] *può* poi convocarle ad ogni epoca in sessione straordinaria. Egli *deve* convocarle se la domanda è fatta, nell'intervallo delle sessioni, dalla maggioranza assoluta dei componenti ciascuna Camera.[4] Egli ha pure il diritto di aggiornarle, ma tale diritto non pregiudica a quello che hanno le Camere di sospendere esse stesse le loro sedute per un tempo di cui ne fissano loro stesse la durata.

La legislazione nostra non determina alcuna data fissa per la

---

[1] Decr. 3 Febbraio 1861, art. 6.
[2] Carta 14 Gennaio 1852, art. 41 e 46.
[3] Legge costit. 16 Luglio 1875, art. 1.
[4] Ibid., art. 2.

Digitized by Google

convocazione delle Camere, lasciandola interamente all'arbitrio del Re o se vuolsi del potere esecutivo. Tale pratica ci sembra la più accettabile, poichè le esigenze della vita politica solo il potere esecutivo può giustamente valutarle, ed a questo deve lasciarsi la responsabilità della convocazione. È certo però che dovendo votarsi i bilanci e quindi concedersi i mezzi più necessari per il normale funzionamento della vita amministrativa la convocazione non deve oltrepassare l'anno.

Il presente articolo dispone in modo tassativo che la legislatura, la quale si compone del periodo di cinque anni dall'una ad altra elezione, possa essere anche abbreviata per facoltà concessa al Re, sciogliendo la Camera dei deputati, ma in questo caso ne deve convocare un'altra nel termine di quattro mesi. Dispone pure questo articolo, che il Re ha facoltà di prorogare e di chiudere le sessioni, le quali presso noi sono biennali. La sessione porta con sè il diritto di far divenire leggi gli atti che vi sono discussi ed approvati, salvo, s'intende, la prerogativa regia della sanzione mentre se non sono approvati col chiudersi della stessa, cadono e per poterli ripigliare in esame bisogna che di nuovo siano iniziati e discussi colle medesime formalità. Una proposta respinta nella stessa sessione non può venire riproposta durante la medesima, ma bensì in un'altra. Ciò è necessario per impedire che la stessa questione venga continuamente riproposta dalla parte che soccombe, mantenendo in tal modo un attrito che può essere dannoso per il regolare disbrigo degli affari che si hanno a trattare e discutere.

La sessione che s'inizia dopo la convocazione dei collegi e delle Camere, è aperta con un discorso reale, considerato sempre come opera del ministero, al quale viene dalle Camere stesse data risposta. Dopo tale discorso la Corona non ha più diretta comunicazione colle Camere. I re inglesi solevano però assistere alle sedute; oggi non più, e tale abbandono della vecchia pratica merita lode, poichè si evita il pericolo o di esporre il Re ad ascoltare discorsi poco riguardosi, od a togliere la libertà di parola.

Gli aggiornamenti che sono gli atti tra l'apertura, la proroga, o

Digitized by Google

la chiusura della sessione, coi quali è rimandata la trattazione degli affari ad altri giorni, spettano alle Camere.

Tutti questi atti, di spettanza del Re o delle Camere, sono determinati da ragioni di politica convenienza, o dal modo con cui viene regolato l'andamento dei lavori parlamentari.

La potestà regia in ordine all'esercizio di queste prerogative è combattuta in modo speciale circa lo scioglimento della Camera e del Senato, ove questo sia elettivo. A tale opposizione viene tolta ogni efficacia dalla natura stessa della monarchia costituzionale, poichè non potrebbe più essere considerata quale moderatrice nell'azione dei singoli poteri, facilmente si comprende come mancherebbe alla sua missione se non avesse un mezzo per evitare il danno che può derivare dalla difficoltà di formarsi nel Parlamento una vera maggioranza, atta a comporre ed a sostenere un ministero, o dall'azione sua faziosa, atta a suscitare idee, e malumori contro i politici ordinamenti. Talvolta anche, la Camera non può rappresentare la vera opinione del paese, od ostinarsi in cose contrarie all'interesse dello Stato, ed allora non havvi miglior soluzione per arrestare ogni funesta conseguenza di simile stato di cose, se non usare della regia prerogativa di dissoluzione, e di riconvocazione in un dato termine, acciò gli animi possano meglio tranquillizzarsi e venire ad un reciproco ed efficace accordo.[1]

Nelle antiche Costituzioni della Francia, questo diritto non fu sempre accordato al Re; gli fu ricusato nell'89 dalla Costituzione del 14 Settembre, e solamente venne concessogli dalla Carta del 1814 che lo trasferì dal Senato nel Re. Ciò fu pure sancito dall'atto addizionale del 1815, ma la Costituzione del 1848 ristabilì il principio del 1791 ed aggiunse che: « ogni misura per la quale il Presidente della repubblica sciolga l'Assemblea nazionale, la proroghi, e metta ostacolo all'esercizio del suo mandato, è un delitto di alto tradimento. Per questo fatto solamente si considerava decaduto dalle sue funzioni;

---

[1] Nell'intendimento di far conoscere lo svolgimento storico della nostra vita parlamentare, presentiamo al lettore le seguenti:

Digitized by Google

i cittadini erano tenuti di ricusargli obbedienza; il potere esecutivo

---

DATE DEI REALI DECRETI *che fissarono l'epoca delle elezioni generali politiche e la convocazione del Parlamento per l'inaugurazione di ogni legislatura.*

LEGISLATURA	DATA DEI DECRETI di convocazione	EPOCHE FISSATE per le elezioni	COLLEGI convocati	DATA di convocazione del Parlamento	ANNOTAZIONI
1	9 aprile 1848 n° 697 (Ricci V.)	27 aprile 1848	204	8 maggio 1848	Coi decreti 29 maggio e 19 giugno 1848 vennero aggiunti otto collegi del ducato di Piacenza e dieci del ducato di Parma, portandone il n. a 222
2	5 gennaio 1849 n° 865 (Sineo)	22 maggio 1849	222	1° febbraio 1849	
3	30 giugno 1849 n° 921 (Pinelli)	15 e 22 luglio 1849	204	30 luglio 1849	Per la Sardegna la 1ª convocazione fu fissata pel 22 luglio.
4	20 novembre 1849 n° 963 (Galvagno)	9 dicembre 1849	204	20 dicembre 1849	Per la 2ª votazione furono fissati i giorni 10 e 11 dicembre. I collegi della Sardegna vennero convocati pel 31 dicembre.
5	20 novembre 1853 n° 1623 (Di San Martino)	8 e 11 dicembre 1853	204	19 dicembre 1853	
6	25 ottobre 1857 n° 2508 (Rattazzi)	15 e 18 novembre 1857	204	14 dicembre 1857	
7	29 febbraio 1860 n° 3994 (Cavour)	25 e 29 marzo 1860	387	2 aprile 1860	Il regio decreto del 18 marzo riguarda le provincie delle Romagne e dell'Emilia.
»	18 marzo 1860 n° 4005 (Cavour)	id.			
8	3 gennaio 1861 n° 4570 (Minghetti)	27 gennaio e 3 febbraio 1861	443	18 febbraio 1861	
9	7 settembre 1865 n° 2462 (Natoli)	22 e 29 ottobre 1865	443	15 novembre 1865	Con regio decreto numero 2601 l'apertura del Parlamento fu prorogata al 18 nov.
»	30 ottobre 1866 n° 3296 (Ricasoli)	25 novembre e 2 dicembre 1866	50	15 dicembre 1866	Pei soli collegi delle provincie di Venezia e di Mantova.
10	13 febbraio 1867 n° 3507 (Ricasoli)	10 e 17 marzo 1867	493	22 marzo 1867	
11	2 novembre 1870 n° 5974 (Lanza)	20 e 27 novembre 1870	508	5 dicembre 1870	
12	20 settembre 1874 n° 2081 (Cantelli)	8 e 15 novembre 1874	508	23 dicembre 1874	
13	3 ottobre 1876 n° 3364 (Nicotera)	5 e 12 novembre 1874	508	20 novembre 1876	
14	2 maggio 1880 n° 5418 (Depretis)	16 e 23 maggio 1880	508	26 maggio 1880	
15	2 ottobre 1882 n° 1019 (Depretis)	29 ottobre e 5 novembre 1882	Dep. 508 Coll. 135	22 novembre 1882	Da questa legislatura cominciano le elezioni a scrutinio di lista. (Legge 7 maggio 1882) n. 725.
16	27 aprile 1886 n° 3822 (Depretis)	23 e 30 maggio 1886	Dep. 508 Coll. 135	10 giugno 1886	

(*Segue la nota.*)

Digitized by Google

passava di pien diritto all'Assemblea nazionale. I giudici dell'alta Corte di giustizia si dovevano riunire immediatamente, sotto pena

Legislature e Sessioni parlamentari

LEGISLATURE	SESSIONI		DURATA DI OGNI SESSIONE	SEDUTE DEL SENATO	SEDUTE DELLA CAMERA	PRESIDENTI DELLA CAMERA
I 1848	Unica	1848	Dall'8 maggio al 30 dicembre 1848.	39	122	Gioberti.....
II 1ª del 1849	Unica	1849	Dal 1° febbraio al 30 marzo 1849....	21	51	Pareto .....
III 2ª del 1849	Unica	1849	Dal 30 luglio al 20 novembre 1849..	36	87	Pareto .....
IV 1850-53	1ª	1850	Dal 20 dicembre 1849 al 19 novembre 1850.....	72	178	Pinelli .....
	2ª	1850-52	Dal 23 novembre 1850 al 27 febbraio 1852	135	244	Pinelli .....
	3ª	1852-53	Dal 4 marzo 1852 al 21 novembre 1853.....	96	259	Pinelli — Rattazzi — Boncompagni
V 1854-57	1ª	1853-54	Dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855.....	97	207	Boncompagni.....
	2ª	1855-56	Dal 12 novembre 1855 al 16 giugno 1856.....	45	125	Boncompagni.....
VI 1857-59	3ª	1857	Dal 7 gennaio al 16 luglio 1857.....	42	145	Cadorna .....
	1ª	1857-58	Dal 14 dicembre 1857 al 14 luglio 1858.....	38	127	Cadorna.....
	2ª	1859	Dal 10 gennaio al 30 aprile 1859....	24	50	Rattazzi.....
VII 1860	Unica	1860	Dal 2 aprile al 28 dicembre 1860...	31	73	Lanza.....
VIII 1861-64	1ª	1861-62	Dal 18 febbraio 1861 al 21 maggio 1863.....	229	407	Rattazzi-Tecchio.

Digitized by Google

di delitto: avevano l'obbligo di convocare i giurati nel luogo che avrebbero designato, per procedere al giudizio del Presidente e dei

dal 1848 al 1886. — Date memorabili.

PRESIDENTI DEL SENATO	PRESIDENTI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	DATE MEMORABILI
Coller.....	Balbo — Casati — Alfieri — Perrone di S. Martino — Gioberti	L'8 febbraio 1848 Carlo Alberto concede la Costituzione. — Il 4 marzo è promulgato lo Statuto. — Il 25 marzo l'esercito Sardo entra a Milano. — Il 29 luglio sono conferiti pieni poteri al Governo del Re. — Armistizio Salasco, 9 agosto 1848. — Il 25 agosto i Gesuiti sono banditi dagli Stati Sardi.
Manno.....	Gioberti — Chiodo — De Launay.....	Il 23 marzo 1849 succede la disfatta di Novara e l'abdicazione del Re Carlo Alberto. — Il 29 marzo alle ore 2 ½ pom. S. M. Vittorio Emanuele II presta giuramento innanzi alle due Camere riunite.
Manno.....	D'Azeglio.....	Il 28 luglio 1849 Carlo Alberto muore in Oporto. — L'8 agosto il Senato decreta il titolo di *Magnanimo* a Carlo Alberto.
Manno.....	D'Azeglio.....	L'8 aprile 1850 la Camera abolisce il foro ecclesiastico.
Manno.....	D'Azeglio	
Manno.....	D'Azeglio — Cavour..	Il 5 luglio 1852 la Camera approva la legge sul matrimonio civile; il 20 dicembre il Senato rigetta l'articolo 1 con 39 voti contrari e 38 favorevoli; la legge è ritirata.
Manno.....	Cavour.....	Il 12 gennaio 1855 muore la regina (madre) Maria Teresa. — Il 20 gennaio muore la Regina Maria Adelaide. — Il 26 gennaio si conchiude il trattato per la spedizione di 15,000 uomini in Oriente. — Il 10 febbraio muore il duca di Genova fratello del Re. — Il 2 marzo la Camera approva la legge di soppressione dei conventi.
Alfieri.....	Cavour.....	Il 25 febbraio 1856 si aprono le conferenze di Parigi col conte Cavour rappresentante della Sardegna.
Alfieri.....	Cavour.....	Il 7 maggio 1856 la Camera approva la condotta del Governo alle conferenze.
Alfieri.....	Cavour.....	Il 27 aprile 1859 è pubblicato il proclama del Re di Sardegna per la guerra contro l'impero austriaco. — Il 24 giugno le truppe alleate di Francia e del Piemonte sono vincitrici a Solferino e a San Martino. — Il 12 luglio è decretata l'unione della Lombardia al Piemonte.
Alfieri.....	Cavour — La Marmora (dal 19 luglio 1859 al 2 gennaio 1860)	
Alfieri.....	Cavour.....	Il 10 maggio 1860 il generale Garibaldi sbarca a Marsala. — Il 29 maggio la Camera approva l'unione di Nizza e Savoia alla Francia. — Il 7 settembre ha luogo l'ingresso di Garibaldi in Napoli. — Il 7 novembre 1860 il Re Vittorio Emanuele è accolto con grandi feste in Napoli. — Il 1° dicembre entra in Palermo.
Ruggiero Settimo.	Cavour — Ricasoli — Rattazzi — Farini Minghetti.....	L'11 settembre 1860 le truppe comandate da

(*Segue la nota.*)

Digitized by Google

suoi complici; dovevano nominare magistrati incaricati di compire le funzioni del pubblico ministero.

Legislature e Cessioni parlamentari

LEGISLATURE	SESSIONI		DURATA DI OGNI SESSIONE	SEDUTE DEL SENATO	SEDUTE DELLA CAMERA	PRESIDENTI DELLA CAMERA
	2ª	1863-64	Dal 25 maggio 1863 al 16 maggio 1865	223	262	Cassinis
IX 1865-67	1ª	1865-66	Dal 18 novembre 1865 al 7 luglio 1866	47	132	Mari
	2ª	1866-67	Dal 15 dicembre 1866 al 13 febbraio 1867	6	27	Mari
X 1867-70	1ª	1867-69	Dal 22 marzo 1867 al 14 agosto 1869	172	463	Mari — Lanza — Mari
	2ª	1869-70	Dal 18 novembre 1869 al 2 novembre 1870	79	154	Lanza — Biancheri
XI 1870-73	1ª	1870-71	Dal 5 dicembre 1870 al 5 novembre 1871	73	131	Biancheri
	2ª	1871-73	Dal 27 novembre 1871 al 9 novembre 1873	146	290	Biancheri
	3ª	1873-74	Dal 15 novembre 1873 al 20 settembre 1874	51	142	Biancheri
XII 1874-76	1ª	1874-75	Dal 23 novembre 1874 al 21 febbraio 1876	97	170	Biancheri

Digitized by Google

Ben sappiamo come questa disposizione non avesse alcuna efficacia; quindi nella Costituzione del 1852, all'art. 46, riprodotto nel-

dal 1848 al 1886. — Date memorabili.

PRESIDENTI DEL SENATO	PRESIDENTI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	DATE MEMORABILI
		Cialdini e da Morozzo della Rocca occupano le Marche e l'Umbria. — Il 27 marzo 1861 la Camera proclama Roma capitale d'Italia. — Il 6 giugno muore il conte Camillo Benso di Cavour. — Il 25 giugno la Francia riconosce il regno d'Italia. — Il 29 agosto 1862 il generale Garibaldi è ferito ad Aspromonte.
Sclopis.....	Minghetti — La Marmora.....	Il 19 novembre 1864 la Camera approva la convenzione del 15 settembre conchiusa tra l'Italia e la Francia ed il trasferimento della sede del Governo da Torino a Firenze. — Il 13 marzo 1865 la Camera con 150 voti contro 91 ammette l'abolizione della pena di morte. (Ved. a pag. 158-59-60 del primo volume le date dei plebisciti, ed a pag. 2, lettera *m*, quella dell'abolizione delle corporazione religiose.)
Casati.....	La Marmora — Ricasoli.....	Il 18 giugno 1866 il Re Vittorio Emanuele II dichiara la guerra all'impero d'Austria — Il 24 giugno ha luogo la battaglia di Custoza. — Il 4 novembre, in seguito al suffragio del 21 e 22 ottobre è decretata l'unione delle provincie di Venezia e Mantova al regno d'Italia.
Casati.....	Ricasoli	
Casati.....	Ricasoli — Rattazzi — Menabrea.....	Il 23 settembre 1867, alle ore 10 di sera, Garibaldi è arrestato a Sinalunga. — Il 27 da Genova è ricondotto a Caprera di dove se ne fugge nella notte dal 16 al 17 ottobre. — Il 25 s'impadronisce di Monterotondo. — Il 30 ottobre le truppe francesi rioccupano Roma.
Casati.....	Menabrea — Lanza...	Il 20 settembre 1870 l'esercito nazionale entra in Roma.
Torrearsa (Fardella di).....	Lanza.....	Il 21 dicembre 1870 la Camera approva l'accettazione del plebiscito dei Romani. — Il 23 dicembre vota la legge pel trasferimento della capitale a Roma. — Il 31 dicembre il Re arriva inaspettato a Roma inondata dal Tevere. — Il 21 marzo 1871 la Camera approva la legge sulle guarentigie al Sommo Pontefice.
Torrearsa (Fardella di).....	Lanza — Minghetti...	Il 10 marzo 1872 muore Giuseppe Mazzini. — Il 22 maggio 1873 muore a Milano Alessandro Manzoni. — Il 5 giugno muore a Frosinone (Roma) il deputato Rattazzi.
Torrearsa (Fardella di).....	Minghetti.....	Il 17 settembre 1873 Vittorio Emanuele è accolto a Vienna dall'Imperatore Austro-Ungarico: il 22 a Berlino dall'Imperatore di Germania. — L'8 novembre viene inaugurato in Torino il monumento nazionale al conte di Cavour.
Des Ambrois — Serra, *primo vicepresidente*.....	Minghetti.....	Il 5 aprile 1875 Vittorio Emanuele riceve a Venezia l'Imperatore Austro-Ungarico. — Il 18 ottobre 1875 l'Imperatore di Germania rende a Vittorio Emanuele a Milano la visita da esso ricevuta nel settembre 1873 a Berlino.

(*Segue la nota.*)

Digitized by Google

l'art. 35 della Costituzione del 1870, si attribuisce al Capo dello Stato il diritto di sciogliere il Corpo legislativo.

L'assemblea sovrana del 1871, non poteva essere disciolta se non per propria volontà, come avvenne all'8 Marzo 1876.[1]

Legislature e Sessioni parlamentari

LEGISLATURE	SESSIONI		DURATA DI OGNI SESSIONE	SEDUTE DEL SENATO	SEDUTE DELLA CAMERA	PRESIDENTI DELLA CAMERA
XIII	2ª	1876	Dal 6 marzo al 3 ottobre 1876.....	36	73	Biancheri.....
	1ª	1876-77	Dal 20 novembre 1876 al 23 gennaio 1878.....	96	168	Crispi.....
	2ª	1878-79	Dal 7 marzo 1878 al 1° febbraio 1880.	146	302	Cairoli indi Farini
	3ª	1880	Dal 17 febbraio al 2 maggio 1880...	23	56	Farini indi Cairoli pino.....
XIV	Unica	1880-82	Dal 26 maggio 1880 al 2 ottobre 1882.	149	305	Farini.....
XV	id.	1882-86	Dal 22 novembre 1882 al 14 aprile 1886.....	211	586	Farini indi Biancheri.....
XVI		1886	Dal 10 giugno 1866.....	....	....	Biancheri.....

[1] In Francia cinque Assemblee si sono volontariamente separate, esse furono: la Costituente nell'89, la Legislativa del 91, la Convenzione del 92, la Costituente del 1848 e l'Assemblea nazionale del 1871.

Digitized by Google

La legge costituzionale del 1875 decise di accordare al Presidente della Repubblica la facoltà di sciogliere la Camera dei deputati, dietro però parere conforme del Senato.

---

dal 1848 al 1886. — Date memorabili.

PRESIDENTI DEL SENATO	PRESIDENTI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	DATE MEMORABILI
Pasolini, *presidente*	Minghetti — Depretis	Legge sulle incompatibilità parlamentari, 13 maggio 1877 n. 3830.
Tecchio, *presidente*	Depretis	Morte di Vittorio Emanuele II, 9 gennaio 1878.
Tecchio, *presidente*	Cairoli	Proclamazione di Umberto I. — Presta giuramento il 19 gennaio 1878.
Tecchio, *presidente*	Cairoli	Nuova legge elettorale politica 22 gennaio 1882, n. 593.
Tecchio, *presidente*	Cairoli — Depretis ...	Disposizioni sul giuramento dei Deputati. Legge 30 dicembre 1882, n. 1159.
Dal 23 novem. 1884 Durando, *presidente*		
Durando, *presidente*	Depretis	Legge delle incompatibilità amministrative, 5 luglio 1882, n. 842.

Digitized by Google

Digitized by Google

ARTICOLO X.

La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei Deputati.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.[1]

Statuto fondamentale del Regno art. 55 [a] — *Regolamento del Senato, art. 64-66, 68-74, 76-77* [b] — *Regolamento provvisorio della Camera dei Deputati, art. 48, 49* [c].

---

[1] Ved. il testo in *Appendice* all' articolo.

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi accenn. II.

Art. 13. I progetti di legge sono presentati al Reichsrath dal Governo. Il Reichsrath ha egualmente il diritto di proporre le leggi sulle materie di sua competenza. Ogni legge esige l' accordo delle due Camere e la sanzione dell' Imperatore. Nel caso che sopra qualche articolo di una legge di finanza o sopra le cifre del contingente in una legge di reclutamento, l' accordo non si potesse stabilire tra le due Camere malgrado una deliberazione ripetuta, la cifra inferiore sarà tenuta per adottata.

Art. 14. Se circostanze urgenti rendono necessarie nell' intervallo delle sessioni, qualche misura che richieda, secondo la Costituzione, il concorso del Reichsrath, vi si potrà provvedere, sotto la responsabilità collettiva del ministero, con ordinanza dell' Imperatore, a condizione che non sia apportata in tal modo alcuna modificazione alle leggi costituzionali, e che non risulti nè un peso permanente per il tesoro pubblico, nè una alienazione del dominio dello Stato. Le ordinanze emanate in tali circostanze avranno provvisoriamente forza di legge, allorquando siano state collettivamente firmate dai ministri, e pubblicate con accenno espresso alla presente disposizione della legge costituzionale.[1] *Esse cessano di avere forza di legge se il governo manca di presentarle all' approvazione dei Reichsrath nella sessione che seguirà immediatamente la loro promulgazione, e preventivamente a quella della Camera dei deputati nelle quattro settimane della sua convocazione, o se una delle due Camere le ricusi la sua approvazione. — Il ministero è collettivamente responsabile del ritiro di queste ordinanze da che esse hanno perduto la forza di legge che loro era stata provvisoriamente accordata.*

BAVIERA — Costit. accenn. Tit. VI, VII.

Art. 18. I progetti di legge relativi alle imposte sono prima presentati alla Camera dei Deputati che li trasmette in seguito alla Camera dei Signori. — Tutte le altre proposte possono essere presentate prima ad una o all' altra Camera, secondo la decisione del Re.

Art. 19. Gli Stati hanno il diritto di presentare al Re, nella forma re-

---

[1] Il governo più volte ha fatto uso di tale facoltà. Ordinanze del 13 Maggio e del 21 Giugno 1873 relative alla crisi finanziaria. Ordinanza del 23 Settembre 1873 che sopprime i diritti d' importazione sui cereali ed i legumi ec., emanata allo scopo di provvedere alla crisi industriale.

Digitized by Google

golare, i loro voti comuni e le loro mozioni sopra tutti gli oggetti che sono di loro attribuzione.

Art. 20. Ciascun membro in particolare ha il diritto di presentare a tal riguardo i suoi voti e le sue mozioni alla Camera. Le risoluzioni che una Camera prenderà sopra simili mozioni debbono essere comunicate all'altra e non possono essere presentate al Re se non rivestite del comune consentimento.

BELGIO — Costit. accenn. Tit. III.

Art. 27. L'iniziativa appartiene a ciascuno dei tre rami del potere legislativo. Però ogni legge relativa alle entrate ed alle spese dello Stato, od al contingente dall'armata, deve prima essere votata dalla Camera dei rappresentanti.

BRASILE — Costit. accenn. Tit. IV, Cap. IV.

Art. 52. L'iniziativa, il voto ed il rigetto dei progetti di legge appartengono a ciascuna delle due Camere.

Art. 53. Il potere esecutivo esercita per mezzo dei ministri di Stato, il diritto d'iniziativa che gli appartiene nella redazione delle leggi, ed è solamente dopo un esame in seno ad una commissione della Camera dei deputati, alla quale appartiene la priorità, che la proposta del Governo può essere convertita in progetto di legge.

Art. 54. I ministri possono assistere e prendere parte alla discussione della proposta dopo il rapporto della commissione, ma non possono nè votare nè assistere al voto, a meno che essi non siano senatori o deputati.

Art. 55. Se la Camera dei deputati adotta il progetto, essa lo trasmette al Senato con la formola seguente: « La Camera dei deputati trasmette alla Camera dei senatori la proposta qui unita del potere esecutivo (con o senza emendamento) ed opina che vi sia luogo a darle seguito. »

Art. 56. Se essa non può adottare la proposta, ne fa parte all'Imperatore per mezzo di una deputazione di sette membri, nei termini seguenti: La Camera dei deputati porge all'Imperatore la sua riconoscenza per lo zelo che egli dimostra nel vegliare agl'interessi dell'Impero, e lo supplica rispettosamente di degnarsi ad aggiornare la proposta del governo.

Art. 57. In generale, le proposte che la Camera dei deputati ammette ed approva saranno trasmesse alla Camera dei senatori con questa formola: « La Camera dei deputati trasmette al Senato la proposta qui acclusa e crede che vi sia motivo di domandare all'Imperatore la sua sanzione. »

Art. 58. Se però la Camera dei senatori non adotta interamente il progetto della Camera dei deputati, ma gli faccia subire qualche mutamento od aggiunta, essa lo ritornerà con la formola seguente: « il Senato manda alla Camera dei deputati la sua proposta (segue la designazione....) con

Digitized by Google

gli emendamenti ed addizioni qui uniti, e crede che ora si debba domandare all' Imperatore la sua sanzione imperiale. »

Art. 59. Se il Senato, dopo deliberazione relativa, giudica che non possa ammettere la proposta od il progetto lo dirà nei termini seguenti: « *Il Senato rinvia alla Camera dei deputati la sua proposta (segue l'indicazione. . . .) alla quale non può dare il suo consenso.* »

Art. 60. La Camera dei deputati procede nella stessa maniera col Senato quando si tratta di un progetto che ha avuto origine in questa ultima assemblea.

Art. 61. Se la Camera dei deputati non approva gli emendamenti od aggiunte del Senato, o viceversa e se però la Camera che ricusa la sua approvazione giudica che il progetto è vantaggioso, essa potrà richiedere, per mezzo di una deputazione di tre membri la riunione delle due Camere, che avrà luogo nella Camera dei senatori; la risoluzione presa in questa discussione sarà definitiva.

Art. 62. Se una delle due Camere, dopo discussione, adotta interamente il progetto che l' altra Camera le trasmette, esso è messo sotto forma di decreto e, dopo lettura in seduta è indirizzato all' Imperatore in due esemplari segnati dal presidente ed i due primi segretari, ed è presentato alla sua sanzione colla formola seguente: « *L' assemblea generale indirizza all' Imperatore il decreto qui accluso, che essa giudica vantaggioso ed utile all' Impero, e prega l' Imperatore di degnarsi a dargli la sua sanzione.* »

Art. 63. Questa presentazione sarà fatta da una deputazione di sette membri, inviata dalla Camera che ha deliberato per ultima, la quale, nello stesso tempo, informa l' altra Camera in cui ebbe origine, che la sua proposta relativa a tale oggetto, è stata accettata, e che essa è indirizzata all' Imperatore per ottenere la sua sanzione.

Art. 64. L' Imperatore, se ricusa di dare la sua sanzione risponderà nei termini seguenti: « *L' Imperatore desidera meditare sul progetto di legge per decidersi a suo tempo* » *al quale la Camera risponderà che essa* « *ringrazia S. M. Imperiale per l' interesse che prende per la nazione.* »

Art. 65. Questo rifiuto non ha che un effetto sospensivo. Invero, quando due legislature, dopo quella che ha presentato il progetto, lo riproducono successivamente nei medesimi termini, si ritiene che l' Imperatore vi abbia data la sua sanzione.

Art. 66. L' Imperatore accorderà o ricuserà la sua sanzione a ciascun decreto nello spazio di un mese, a contare dal giorno in cui gli sarà presentato.

Art. 67. Se non lo fa in questo spazio di tempo, il resultato sarà lo stesso che se avesse ricusato espressamente la sua sanzione, e, da questo giorno, si conteranno le legislature durante le quali egli potrà ancora ricusare il suo consenso, oppure il decreto si considererà obbligatorio, se la sanzione fosse già stata ricusata nelle due legislature precedenti.

Digitized by Google

Art. 68. Se l' Imperatore adotta il progetto dell' Assemblea generale, egli si esprime così: « l' Imperatore consente. » Quando il progetto è rivestito dalla sanzione reale, egli è in istato d' essere promulgato come legge del regno. Uno dei due esemplari, dopo essere stati rivestiti della sanzione reale, sarà rimesso agli archivi della Camera che l' ha presentato; l' altro servirà alle promulgazioni della legge, che sarà fatta dal segretario di Stato competente, incaricato di conservarlo.

Art. 69. La formola di promulgazione della legge sarà concepita nei termini seguenti: « Don N. per la grazia di Dio e l' unanime acclamazione del popolo, Imperatore costituzionale e difensore perpetuo del Brasile, facciamo sapere a tutti i nostri sudditi che l' Assemblea generale decreta e noi approviamo la legge seguente (segue il testo completo della legge, nei suoi dispositivi solamente) ed è per ciò che noi mandiamo a tutte le autorità a cui appartiene di conoscere e di eseguire la legge sopra riportata di eseguirla e farla eseguire ed osservare integralmente come essa stabilisce. Il segretario di Stato degli affari di. . . . . (segue l' indicazione del dipartimento competente) la farà stampare, pubblicare e distribuire. »

BULGARIA — Costit. accenn. Cap. XVI.

Art. 108. L' iniziativa delle leggi appartiene al Principe ed alla Assemblea nazionale.

Art. 109. I progetti di legge e le proposte del Governo sono sottoposte all' Assemblea nazionale dai ministri competenti, dietro ordine del Principe. Ciascun deputato può sottoporre all' Assemblea un progetto di legge sopra una proposizione, se tali progetti o proposte sono muniti della firma del quarto dei membri presenti.

Art. 110. Ogni progetto o proposta può essere ritirata finchè il voto definitivo non sia intervenuto.

DANIMARCA — Costit. accen. III.

Art. 23. Il Re può fare presentare al Rigsdag progetti di legge ed altre proposte.

. . . . . .

Art. 44. Ciascuna Camera ha il diritto di proporre leggi e di adottarle in quanto la riguardino.

. . . . . .

Art. 48. A ciascuna sessione ordinaria del Rigsdag appena aperta la sessione, le è presentato un progetto di legge di finanza per l' anno seguente, contenente la valutazione delle entrate e spese dello Stato. — I progetti di legge di finanza ed i crediti supplementari sono discussi per prima al Folkething.

Digitized by Google

FRANCIA — Legge accenn.[1]

GRECIA — Costit. accenn.

Art. 23. L' iniziativa delle leggi appartiene alle Camere ed al Re che l' esercita per mezzo dei ministri.

Art. 24. Nessuna proposta relativa all' aumento delle spese pubbliche, per istabilire stipendii o pensioni, o in generale per un interesse personale, può emanare dall' iniziativa della Camera.

IMPERO GERMANICO — Costit. accenn. IV.

Art. 16. Le proposte che debbono essere deferite al Reichstag in causa delle decisioni del Consiglio federale, gli sono trasmesse a nome dell' Imperatore. Tali proposte sono sostenute dai membri del Consiglio federale, o da commissari speciali nominati dal Consiglio federale.

. . . . . .

— V.

Art. 23. Il Reichstag ha il diritto di proporre le leggi nei limiti della competenza dell' Impero, e di rinviare le petizioni che gli sono indirizzate al Consiglio federale ed al Cancelliere dell' Impero.

INGHILTERRA.

La Camera Alta, al pari della Camera dei Comuni ha l' iniziativa di qualunque legge fuorchè di finanza; come pure è sola competente ad iniziare leggi concernenti lei stessa o i Pari, che i Comuni non possono modificare, ed a giudicare le contestazioni relative ai loro privilegi. La Corona ha un diritto esclusivo d' iniziativa soltanto pei bills *di amnistia, che vengono spediti già firmati dal Sovrano al parlamento e letti una sola volta nelle due Camere, nè il parlamento può procedere all' approvazione di una proposta concernente le prerogative e gl' interessi della Corona se non che col permesso espresso di questa.*

PAESI BASSI — Legge accenn. Cap. II, Sezione VI.

Art. 69. Il Re presenta agli Stati generali progetti di legge e fa loro tutte quelle proposte che egli giudica convenienti. — Ha il diritto di approvare o respingere le proposte fattegli dagli Stati-generali.

. . . . . .

---

[1] Ved. *Legislazione comparata*, alla voce *Francia*, a pag. 220.

Digitized by Google

Cap. III. Sezione V.

Art. 105. Il Re trasmette le sue proposte di legge od altre alla seconda Camera, per mezzo di messaggio scritto, contenente i motivi della proposta, o per mezzo di una commissione.

Art. 106. La Camera non delibera in assemblea generale sopra proposta del Re se non dopo che essa è stata esaminata nelle differenti sezioni nelle quali i membri della Camera si dividono; le quali sono rinnovate a sorte in epoche determinate.

Art. 107. La seconda Camera ha il diritto di fare emendamenti alla proposta del Re.

Art. 108. Allorquando la seconda Camera adotta il progetto con o senza emendamenti, essa l'invia alla prima Camera con la formula seguente: « La seconda Camera degli Stati generali invia alla prima Camera la proposta del Re qui unita, ed opina che debba essere, quale è concepita, adottata dagli Stati generali. »

Allorquando la seconda Camera si pronuncia per il rigetto della proposta, essa ne dà conoscenza al Re usando la formola seguente: « La seconda Camera degli Stati generali professa al Re la sua gratitudine per lo zelo che egli porta nel vegliare agl' interessi del regno, e lo supplica rispettosamente di prendere la proposta in considerazione ulteriore. »

Art. 109. La prima Camera delibera, conformemente all' art. 106, sulla proposta quale è stata adottata dalla seconda Camera.

Allorquando si pronuncia per l' adozione della proposta essa ne dà conoscenza al Re ed alla seconda Camera con le seguenti formole: Al Re: *« Gli Stati generali attestano al Re la loro riconoscenza per lo zelo che egli usa nel vegliare agl'interessi del regno, ed aderiscono alla proposta quale è concepita qui accluso. »* Alla seconda Camera: *« La prima Camera degli Stati generali fa conoscere alla seconda Camera di avere aderito alla proposta relativa a . . . . . che è stata trasmessa il . . . . . dalla seconda Camera. »*

Se la prima Camera si pronuncia per il rigetto della proposta, essa ne dà conoscenza al Re ed alla seconda Camera, usando le formule seguenti: Al Re: *« La prima Camera degli Stati generali professa al Re la propria riconoscenza per lo zelo che egli dimostra nel tutelare gl' interessi del regno, e lo supplica rispettosamente di prendere la proposta in ulteriore considerazione. »* Alla seconda Camera: *« La prima Camera degli Stati generali fa conoscere alla seconda Camera che essa ha supplicato rispettosamente il Re di prendere in considerazione ulteriore la proposta relativa a . . . . . che le è stata trasmessa il . . . . . dalla seconda Camera. »*

Art. 110. Gli Stati generali hanno diritto di presentare al Re progetti di legge.

Digitized by Google

Art. 111. L'iniziativa appartiene esclusivamente alla seconda Camera che esamina il progetto nello stesso modo che è stato prescritto per le proposte avanzate dal Re, e, in caso di adozione, la trasmette alla prima Camera con la formula seguente: « La seconda Camera degli Stati generali invia alla prima Camera il progetto qui unito ed opina che gli Stati generali debbano domandare per questo progetto la sanzione reale. »

Art. 112. Se la prima Camera, dopo avere deliberato sul progetto nella forma ordinaria, l'adotta, lo indirizza al Re con la formula seguente: « Gli Stati generali stimando che la proposta qui unita potrebbe contribuire ad avvantaggiare gli interessi del regno, domandano rispettosamente per questa proposta la sanzione reale. »

Essa ne dà inoltre conoscenza alla seconda Camera con la formula seguente: « La prima Camera degli Stati generali fa conoscere alla seconda Camera di avere aderito alla proposta adottata da questa il . . . . . relativa a . . . . . e di avere domandato, in nome degli Stati generali, la sanzione reale per questa proposta. »

Se la prima Camera non adottasse il progetto ne dà conoscenza alla seconda Camera con la formula seguente: « La prima Camera degli Stati generali non ha trovato motivi sufficienti per sottoporre alla sanzione reale la proposta che essa ritorna qui unita. »

PORTOGALLO. — Carta accenn. Tit. IV. Cap. II.

Art. 35. Essa (la Camera dei Deputati) ha sola l'iniziativa: — 1° In materia d'imposta. — 2° In materia di recluta.

Art. 36. Parimente la Camera dei Deputati sarà per prima incaricata: 1° Dell'esame dell'amministrazione passata e della riforma degli abusi che si fossero introdotti.[1] *2° Della discussione delle proposte fatte dal potere esecutivo.*

— Tit. IV. Cap. IV.

Art. 45. L'iniziativa, il voto ed il rigetto dei progetti di legge appartengono a ciascuna delle due Camere.

Art. 46. Il potere esecutivo esercita, per mezzo dei ministri di Stato, il diritto d'iniziativa che gli appartiene nella redazione delle leggi, ed è solamente dopo un esame fatto da una commissione della Camera dei

---

[1] Tit. VIII. Art. 139. Le Cortes generali al principio della loro sessione, esaminano se la Costituzione politica del regno è stata esattamente osservata, ed ordinano quelle misure che sono di diritto. *Atto addizionale del 5 Luglio 1852:* « 14 — Ciascuna delle Camere della Cortes ha il diritto di procedere, per mezzo di commissioni d'inchiesta, all'esame di ogni oggetto che entri nei limiti della sua competenza. »

Digitized by Google

Deputati, a cui appartiene la priorità, che la proposta del Governo può essere convertita in progetto di legge.

Art. 47. I ministri possono assistere e prendere parte alla discussione della proposta dopo il rapporto della commissione, ma non possono nè votare, nè assistere al voto, a meno che non siano Pari o Deputati.

Art. 48. Se la Camera dei Deputati adotta il progetto, essa lo trasmette alla Camera dei Pari con la formola seguente: « La Camera dei Deputati trasmette alla Camera dei Pari la proposta qui unita del potere esecutivo (con o senza emendamento) ed opina che le si debba dare seguito. »

Art. 49. Se poi non può adottare la proposta, ne fa parte al Re, per mezzo di una deputazione di sette membri, nei termini seguenti: « La Camera dei Deputati professa al Re la propria riconoscenza per lo zelo col quale egli veglia agl' interessi del regno e lo supplica rispettosamente di degnarsi aggiornare la proposta del Governo. »

Art. 50. In generale le proposte che la Camera dei Deputati ammette ed approva saranno trasmesse alla Camera dei Pari con questa formola: « La Camera dei Deputati trasmette alla Camera dei Pari la proposta qui unita, ed opina che debbasi domandarne la sanzione del Re. »

Art. 51. Se la Camera dei Pari non adotta interamente il progetto della Camera dei Deputati, ma gli fa subire qualche cangiamento od aggiunta, essa lo ritornerà con la formula seguente: « La Camera dei Pari invia alla Camera dei Deputati la sua proposta (segue la designazione) con gli emendamenti ed addizioni qui uniti, ed è di parere che in tale stato debba domandarsi la sanzione del Re. »

Art. 52. Se la Camera dei Pari, dopo deliberazione, crede che non possa ammettere la proposta ed il progetto, lo dirà nei termini seguenti: « La Camera dei Pari rinvia alla Camera dei Deputati la sua proposta (segue la designazione) alla quale non può dare il suo consenso. »

Art. 53. La Camera dei Deputati procede ugualmente con la Camera dei Pari, quando si tratti di un progetto iniziato in quest' ultima assemblea.

Art. 54. Se la Camera dei Deputati non approva gli emendamenti od aggiunte della Camera dei Pari o viceversa, e se però la Camera che ricusa sopra tal punto la sua approvazione giudica che il progetto sia vantaggioso, è il caso di formare una commissione di Pari e di Deputati in numero eguale, la quale decida se la proposta di legge sarà adottata o respinta.

Art. 55. Se una delle due Camere, dopo discussione, adotta interamente il progetto che l' altra Camera le trasmette, esso è posto sotto forma di decreto, e, dopo lettura in seduta, è indirizzato al Re, in due copie segnate dal Presidente e da due segretari ed è quindi presentato alla sua sanzione con la formola seguente: « Le Cortes generali inviano al Re il de-

Digitized by Google

creto qui accluso, che giudicano vantaggioso ed utile al Regno e pregano Sua Maestà di degnarsi a dargli la sua sanzione. »

Art. 56. Questa presentazione è fatta da una deputazione di sette membri inviati dalla Camera che ha deliberato per ultima, la quale, nello stesso tempo, informa l'altra Camera in cui il progetto fu iniziato, che la proposta relativa a tale oggetto è stata adottata, e che essa è indirizzata al Re per ottenere la sua sanzione.

Art. 57. Il Re, se ricusa di dare la sua sanzione, risponderà nel modo seguente: « Il Re desidera di meditare sul progetto di legge, per decidersi a suo tempo, » al quale la Camera risponderà che ringrazia Sua Maestà dell' interesse che prende per la nazione.[1]

PRUSSIA — Costit. accenn. Tit. V.

Art. 64. Il diritto d' iniziativa delle leggi appartiene al Re ed a ciascuna delle due Camere. I progetti di legge respinti da una delle due Camere o dal Re, non possono essere ripresi nel corso della stessa sessione.

RUMENIA — Costit. accenn. Tit. III.

Art. 53. L' iniziativa delle leggi appartiene a ciascuno dei tre rami del potere legislativo. Però ogni legge relativa alle rendite o alle spese dello Stato o ai contingenti dell' armata deve essere prima votata dalla Camera dei Deputati.

SASSONIA — Costit. accenn. Sez. II.

Art. 85. Progetti di legge possono essere trasmessi dal Re alle Camere e dalle Camere al Re. Le Camere possono domandare la presentazione delle nuove leggi, la modificazione o l' abrogazione di leggi esistenti.

SERBIA — Costit. accenn.

Art. 58. La proposta che ha per oggetto di redigere una nuova legge, di modificare, di completare o d' interpretare una legge già esistente, può essere fatta tanto dal Principe alla Sckoupcthina, come dalla Sckoupcthina al Principe. Ma i progetti di legge propriamente detti non possono emanare se non dal Principe.

Art. 59. La Sckoupcthina è tenuta di mettere innanzi tutto in deliberazione le proposte che le sono sottoposte dal governo, e particolarmente il bilancio; essa deve procedere in ogni tempo alla discussione del bilancio, se il governo lo domanda. Come pure il governo delibererà nel più breve termine possibile sulle materie delle quali la Sckoupcthina gli avrà fatto conoscere l' urgenza.

Art. 60. Il governo può ritirare un progetto di legge di cui la Sckoup-

---

[1] Ved. all' art. VII, *Legisl. comp.*, voce: *Portogallo*, 58-61, pag. 367.

Digitized by Google

cthina è informata, fino a che questo progetto non sia stato l' oggetto di un voto definitivo.

Art. 61. Se la Sckoupcthina adotta un progetto di legge ma con aggiunte e modificazioni alle quali il governo ricusa di aderire, questo può o ritirare interamente il progetto, o ripresentarlo nella sua primitiva redazione, con ispiegazioni o risposte, ed infine rinviarlo alla stessa Sckoupcthina con le modificazioni che avrà giudicato a sua proposta di fargli subire. In ogni caso, il governo può esigere o la semplice adozione o il semplice rigetto delle proposte.

Art. 62. Se la Sckoupcthina ricusa interamente un progetto di legge, il governo può ripresentarlo senza modificazioni alla Sckoupcthina seguente, ma non può ripresentarlo alla stessa Sckoupcthina se non dopo avervi introdotte modificazioni.

Art. 63. Il bilancio votato è presentato al Principe dalla Sckoupcthina. — Se la Skoupchtina crede dovere ridurre certi crediti proposti oppure sopprimerli interamente essa motiva il suo voto ed indica dove e come l' economia può essere realizzata senza pregiudizio per i bisogni dello Stato.

Art. 64. La Sckoupcthina non può subordinare l' adozione del bilancio a proposte che non gli sono connesse.

Art. 65. Il governo esaminerà in ogni tempo con cura e prenderà in considerazione le osservazioni e le proposte che gli verranno fatte dalla Sckoupcthina, in conformità dell' art. 63 e le accetterà se saranno nell' interesse dello Stato. Ma se il governo non può aderire a queste proposte, e che la Sckoupcthina, dopo avere intese le spiegazioni date, persista a ricusare i crediti domandati, oppure se la Sckoupcthina è sciolta prima che il bilancio sia votato, il bilancio dell' esercizio corrente [1] *sarà applicabile all' esercizio seguente, fatta deduzione tuttavia delle somme iscritte in vista di un bisogno determinato ed al quale è già stato provvisto. — Per rendere il bilancio attuale applicabile all' esercizio seguente, il Principe emana un' ordinanza, controfirmata da tutti i ministri; questa ordinanza deve essere pubblicata con riferimento al presente articolo della Costituzione, ed inserita nella raccolta delle leggi.*

Art. 66. Lo Stato non può contrarre nessun debito senza il consenso della Skoupchtina. Nel caso in cui per provvedere a qualche bisogno straordinario ed urgente, lo Stato fosse obbligato di contrarre un debito, la Sckoupcthina, se non trovasi riunita, sarà convocata straordinariamente. Ma se le circostanze sono tali che questa convocazione non possa aver luogo, il Principe può, sopra proposta del Consiglio dei ministri e di accordo col Consiglio di Stato, decidere che sarà contratto un prestito, il quale non

---

[1] L' anno amministrativo comincia in Serbia col 1° novembre.

Digitized by Google

potrà eccedere la somma di 200,000 ducati.[1] *Il Principe può pure, per sovvenire a qualche bisogno pubblico straordinario ed urgente, stabilire che una spesa per la quale non siavi credito regolarmente votato sarà pagato dal tesoro, ma il complesso di tali somme non può oltrepassare 50,000 ducati in un sol anno. Nei due casi precedenti, sarà dato conto alla Sckoupcthina seguente della misura presa e dei motivi che l'hanno resa necessaria.*

SPAGNA — Costit. accenn. Tit. V.

Art. 41. L'iniziativa delle leggi appartiene al Re ed a ciascuna delle due assemblee legislative.

Art. 42. Le leggi sulle imposte ed il credito pubblico sono presentate alla Camera dei Deputati.

STATI UNITI D'AMERICA — Costit. accenn. Sez. VII.

Art. 1. Ogni bill *concernente la riscossione di una imposta dovrà essere iniziata nella Camera dei rappresentanti, ma il Senato potrà proporre o votare contro il detto* bill *emendamenti come per ogni altro* bill.

SVEZIA E NORVEGIA.

Svezia — Costit. accenn.[2]

Norvegia — Costit. accenn.

Art. 76. Ogni legge sarà prima presentata all' Odelsthing, sia dai suoi membri, sia a nome del Governo, da un consigliere di Stato. Se il progetto è adottato, sarà indirizzato al Lagching, che l' approverà o rigetterà, ed in quest' ultimo caso, lo ritornerà con le proprie osservazioni. Queste saranno esaminate dall' Odelsthing, che abbandonerà il progetto, o lo ritornerà al Lagthing con o senza cangiamenti. Allorquando un progetto sarà Stato indirizzato due volte al Lagthing dall' Odelsthing, e ritornato la seconda volta con rifiuto di votarlo, lo Storthing si riunirà in assemblea generale e deciderà alla maggioranza di due terzi dei votanti. Tra ciascuna delle deliberazioni sopra menzionate, dovrà trascorrere almeno tre giorni.

Art. 77. Allorquando una risoluzione dell' Odelsthing sarà stata approvata dal Lagthing o dallo Storthing riunito, essa sarà portata da una deputazione di due sezioni dello Storthing al Re, se è presente, od in sua assenza al Vice-Re, o al governo norvegiano, con preghiera di ottenere la sanzione reale.

Art. 78. Se il Re approva la deliberazione, egli la sanziona con la sua firma, che le dà forza di legge. — Se ricusa di approvarla, la rinvia al-

[1] Un ducato equivale a L. 11,75 circa.

[2] Ved. all'art. III, *Legisl. Comp.*, voce *Svezia*, § 87.

Digitized by Google

l'Odelsthing, dichiarando che non la giudica conveniente per il momento. (Aggiunta; legge del 24 Aprile 1863). *La risoluzione non può più in tal caso essere presentata al Re nel corso della sessione.*

Art. 79. (Così modificato con legge del 24 Aprile 1869). — *Quando una risoluzione sia stata adottata senza cambiamento da tre Storthing riuniti dopo tre elezioni consecutive, in tre sessioni ordinarie separate respettivamente tra esse per due sessioni ordinarie almeno senza che nessuna risoluzione differente sia stata presa da alcuno Storthing nell'intervallo tra il primo e l'ultimo voto, e che questa risoluzione sia portata al Re con preghiera a S. M. di non ricusare la sua sanzione ad una risoluzione che lo Storthing dopo matura riflessione, persiste a credere utile, questa risoluzione avrà forza di legge, quando pure la sanzione del Re non intervenga prima della fine della sessione.*[1]

Art. 80. Lo Storthing rimane in sessione tanto tempo quanto egli giudica utile, ma non oltre due mesi senza l'autorizzazione del Re. Allorquando egli sia prorogato dal Re dopo aver terminato i suoi lavori o dopo essere stato riunito tutto il tempo prescritto, il Re farà conoscere nello stesso tempo la sua decisione accennando le risoluzioni sulle quali egli non si sia ancora pronunziato, dichiarando se le approva o le rifiuta. Tutte le risoluzioni che non approva espressamente saranno considerate come respinte.

---

[1] Ved. *Legisl. comp.*, voce *Norvegia*, pag. 6, art. 82.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Come notammo all'art. 3, la facoltà concessa al Re dal presente articolo è resa inefficace sia dall'art. 67 che dichiara la responsabilità dei ministri, sia dalla consuetudine costituzionale che rende i ministri i veri e propri iniziatori e redattori delle leggi. Il Casanova invece ritiene opportuno affidare l'iniziativa delle leggi al Re quale valida guarentigia dei suoi diritti e come mezzo di resistenza contro la democrazia, se si vuole, egli dice, mantenere il regime monarchico e l'equilibrio fra i diversi poteri. Noi non troviamo che simili ragioni abbiano saldo fondamento, poichè ci sembra assai effimera quella guarentigia che può tosto venire alterata dall'opera altrui, come infatti accadrebbe col voto che le Camere darebbero al progetto di legge, avendo esse piena facoltà di respingerlo; d'altronde la fedeltà dei ministri, il giuramento imposto ai Deputati, l'amore dei sudditi debbono da soli offrire sufficiente stabilità e sicurezza ai diritti della monarchia, la quale mal potrebbe a lungo reggersi, se dovesse confidare la sua salvezza ai soli mezzi che le dà la Costituzione. Anzi crediamo che quanto più s'immedesima con la democrazia, più ne sarà assicurata l'esistenza, essendo ormai la società avviata al raggiungimento di quegli alti ideali, dai quali ha origine il nuovo concetto monarchico. In Inghilterra ove è altamente mantenuto il prestigio della corona, l'iniziativa delle leggi è solamente affidata ai ministri ed ai membri del Parlamento, ed il sovrano trova in essi i più efficaci difensori dei suoi diritti.

Sono pure da valutare gl'inconvenienti a cui si darebbe luogo se un progetto di legge, iniziato veramente dal Re fosse respinto. Il potere regio non deve oltrepassare la sfera di azione serbatagli, ma anzi è assoluta necessità che non sia chiamato nella lotta delle opinioni, nelle alterazioni politiche, negli attriti dei partiti onde non trovarsi esposto ai rifiuti delle Camere, il che sarebbe a scapito della dignità

Digitized by Google

regia. Se l'iniziativa di una cosa porta con sè responsabilità, egli si metterebbe con ciò a parte delle gare partigiane, e non potrebbe più mantenersi in quella indipendenza ed imparzialità di giudizio, che sono elementi indispensabili al monarca per degnamente esercitare la sua azione nel reggimento costituzionale. Quindi, come altrove abbiamo detto, sarebbe stato più logico ammettere che anche il Re potesse avere la facoltà di consigliare ai suoi ministri la redazione di una legge, ma che di fronte al Parlamento essi soli fossero gl'iniziatori ed i responsabili del progetto.

In Francia, solamente sotto la Restaurazione fu considerato il diritto d'iniziativa come attributo essenziale del potere regio. « Proporre la legge, diceva il Conte di Sarre, è regnare.... Se il Re perde l'iniziativa della legge, dal rango di autorità primitiva e sovrana, egli scende al rango di autorità subalterna. » « All'opposto, osservava Chateaubriand, si crede fortificare la prerogativa reale attribuendole unicamente l'iniziativa; si è invece indebolita. »[1] Però in tutte le successive Costituzioni è stato attribuito anche al Capo dello Stato il diritto d'iniziativa, meno in quella degli Stati Uniti, nella quale il Presidente ne è privato. Riteniamo essenziale che i ministri e le Camere siano investiti di tale diritto. Sono i ministri, nota il Palma,[2] che avvertono giornalmente le lacune ed i difetti della Legislazione, è ad essi che s'indirizzano i privati, i comuni, le provincie, le autorità dello Stato. Sono essi che possiedono i dati di fatto, i documenti pubblici, che raccolgono nel loro seno una gran somma del valore intellettuale della nazione e la quasi totalità del valore pratico; che possono disporre coll'autorità e cogli onori di cui il Re è la fonte, della cooperazione dei più eminenti cittadini, anche estranei al Governo; che hanno a sussidio consiglieri di Stato, magistrati eminenti, consigli superiori, professori, ministri all'estero, consoli, numerosi uffici d'informazione e cancellerie ministeriali. Essi perciò sono in migliore condizione di apparecchiare le leggi, massime le organi-

[1] Citato da Luboulaye, *Le parti liberal.*

[2] Op. cit.

Digitized by Google

che ed i codici alla discussione dell'assemblea e di farli votare dalla maggioranza.

Non si potrebbe poi negare tale diritto anche al Parlamento essendo questo l'organo dei sentimenti e dei bisogni della Nazione. Meritano quindi censura quelle Costituzioni, quale la francese del 1814, la wurtemberghese del 1819, la napoleonica del 1852 e la turca del 10 settembre 1876,[1] che rifiutarono l'iniziativa delle leggi alla Camera dei Deputati. Però quasi tutte le Costituzioni pongono un'eccezione all'eguale diritto d'iniziativa delle due Camere, così pure il nostro Statuto dispone che le leggi d'imposizione di tributi, di approvazione di bilanci e di conti debbono essere iniziati innanzi ai Deputati. La ragione si vuole da taluni attribuita alla massima inglese che tenendo i cordoni della borsa si hanno le redini dello Stato, e la Camera dei Comuni in Inghilterra reclamò sempre come suo essenziale privilegio che la nazione non potesse essere tassata se non dalla rappresentanza dei contribuenti e nella forma da essa voluta.[2] Ma per alcuni non si tratta solamente di stabilire un'eccezione alla facoltà legislativa del Senato, ma giungono al punto di togliergli il diritto di emendamento alle leggi d'imposta, già approvate dai Deputati.

Stando alla storia delle origini del Governo rappresentativo, tale opinione trova in quella ampio appoggio, poichè nei primi Parlamenti, che erano gli Stati generali, composti di feudatari, baroni, clero e borghesia fu creduto che per essere legittime le contribuzioni, dovessero votarsi dai rappresentanti dei contribuenti, ritenendosi diritto di tali Assemblee l'accordare o negare alla Corona i contributi. Col maggiore progresso del parlamentarismo essendosi gli antichi Parlamenti divisi in due Camere, si credè che la rappresentanza dei contribuenti spettasse solamente alla Camera elettiva. Tale fu sempre la teoria inglese, che accolta in Francia, nonostante le opposizioni di Chateaubriand, di Talleyrand e di altri che opina-

---

[1] La guerra con la Russia, che scoppiò il 24 Aprile 1877, rese illusorio questo saggio di governo costituzionale.

[2] Ved. Palma, op. cit., vol. II.

Digitized by Google

vano doversi intendere solamente come diritto di priorità di esame e non già quale esclusiva prerogativa di votazione, fu pure sancita dallo Statuto italiano.

Riandando i nostri atti parlamentari, si trovano fatti, e deliberazioni in appoggio e contro questa teoria. Nel 1857 quando il Ministero vedutosi respinto dalla Camera dei Deputati un progetto d'imposta sui Corpi morali e sulle Manimorte, faceva riproposta alla medesima modificata dal Senato, sorse una discussione violenta che durò due sedute, nella seconda delle quali il Ministero, riconosciute le ragioni opposte contro la domanda sua, che la Camera approvasse le modificazioni senatorie, ritirò senz'altro il progetto. Al contrario abbiamo esempio di una pratica diversa nella discussione del progetto di legge sulla tassa di Ricchezza Mobile, alla quale il Senato avendo apportato alcune modificazioni, fu di nuovo presentata alla discussione ed approvazione della Camera dei Deputati e da questa approvato.[1] Così avvenne per la votazione sulla tassa del Macinato, con la quale il Senato nel 1880 modificava il voto della Camera dei Deputati del 7 Luglio 1878 respingendo l'articolo che aboliva la detta tassa. Per verità non mancano ragioni alle due opposte pratiche.

Il Brusa nelle sue *Note alle Lezioni del Casanova* osserva che il Senato avendo la prerogativa speciale di sedere come alta Corte di Giustizia nel giudicio dei ministri, devesi ritenere che la Camera dei Deputati, alla sua volta, abbia la prerogativa del diritto di votare. In secondo luogo, egli dice, il giudizio del Senato cade generalmente su accuse di reati, di concussioni e di malversazioni del pubblico denaro, ben più che su accuse di reati politici, e quindi pare conveniente che in codesto giudizio non abbia ad esercitare alcuna influenza una discussione che il Senato avesse potuta fare sui bilanci. E soprattutto vuolsi da ultimo riconoscere come una vera prerogativa della Camera dei Deputati e non solo come una mera priorità, per un'altra ragione,

---

[1] Il progetto fu discusso per la prima volta alla Camera dei Deputati dal 30 Giugno al 21 Luglio 1863 ed approvato dal Senato l'11 Gennaio 1864; fu ripresentato con modificazioni del Senato alla Camera il 30 Gennaio 1864.

Digitized by Google

di non poco valore anche essa, cioè, che la prerogativa è un mezzo importantissimo per mantenere quel vincolo di responsabilità morale che dev'essere fra eletti ed elettori. Se il Senato avesse con l'altra Camera eguale partecipazione nelle leggi di finanza, tale vincolo verrebbe ad infrangersi, o ad indebolirsi, essendo ben naturale che se i Deputati sanno di essere solo incaricati d'impedire che le borse dei contribuenti siano oltre il bisogno ed inopportunamente aggravate, onde non demeritare la fiducia dei loro elettori, cureranno di adempiere nel miglior modo tale incarico.

All'opposto si può osservare che essendo scopo della Costituzione l'armonia dei poteri, onde il Senato non abbia a negare il suo voto nelle leggi finanziarie, meglio è che siagli lasciata facoltà di emendare. Oltre a ciò è da temersi che la Camera dei deputati tenti di estendere la sua prerogativa alla discussione di leggi qualsiansi, oltre quelle di finanza, introducendo in esse disposizioni che dovrebbero formare argomento di appositi schemi di legge, per la quale maniera il Senato verrebbe, circa tutte queste leggi, nella impossibilità di recarvi emendamenti di nissuna sorte, e così l'armonia dei poteri sarebbe violata.

A tale obbiezione il Brusa[1] risponde che per evitare simile inconveniente basterà il Senato ricusi la sua approvazione alle leggi dove con la finanza è confuso insieme ciò che dovrebbe essere oggetto di leggi apposite, e in allora la Camera dei deputati discuterà a parte gli schemi diversi quali il Ministero ripresentando la legge, avrà formulato, e in caso contrario, il re può sempre sciogliere la Camera, lasciando che gli elettori nelle nuove elezioni risolvano essi la divergenza. Ma ognuno comprende che tale espediente condurrebbe ad uno stato permanente di reciproca diffidenza e di attrito, che renderebbe impossibile quegli efficaci accordi fra le due Camere, tanto necessari perchè il lavoro legislativo si svolga con proficui risultati. È certo però che ad evitare incertezze e controversie, sarebbe stato opportuno che lo Statuto fosse più esplicito: e ciò si

[1] Ved. op. cit.

Digitized by Google

poteva ottenere accogliendo le disposizioni sancite dalla Costituzione siciliana del 1812, la quale, al capo 10, art. 1, così si esprime: « Qualunque proposta relativa a sussidii ed imposizioni dovrà iniziarsi nella Camera dei Comuni » od all'art. 2: « Quella dei Pari avrà solamente il diritto di assentirvi e dissentirvi, senza potervi fare alterazione o modificazione alcuna. »

Non solamente per le Camere, ma pure per i ministri può sorgere questione riguardo ai limiti del diritto d'iniziativa, ossia sapere quali debbano essere i confini legittimi della potestà e competenza di ciascun ministro nella iniziativa delle leggi, nella compilazione dei progetti da presentarsi alla Camera, d'onde poi emanano i naturali criteri per fissare anche i limiti della rispettiva competenza amministrativa ed esecutiva. Di tale tesi importantissima nella scienza politica, largamente tratta il Lucchini [1] pigliandone argomento dalla presentazione al progetto sulla pubblica sicurezza, fatta dal Ministro dell'interno e non dal Guardasigilli. « La competenza ministeriale dell'iniziativa nella formazione delle leggi non è meno imposta, oltre che dal principio costituzionale, dalla divisione dei poteri, dalla logica sperimentale delle pubbliche funzioni. Non sorgerebbe a mo' d'esempio, in pensiero al Ministro del commercio di escogitare riforme militari, o al Ministro della guerra di proporre leggi marittime, e tutti sorrisero quando si vide un Ministro dell'istruzione attribuire valore d'ordine giudiziario ai diplomi universitari. Unanime sarebbe il biasimo che s'infliggerebbe ad un Gabinetto, i cui membri presumessero dettar legge a dicasteri ed uffici da essi non dipendenti. Il Parlamento sarebbe certo pronto a ricusare la stessa presa in considerazione di un riordinamento ferroviario proposto dal Ministro della marina o di una legge bancaria messa innanzi dal Ministro dei lavori pubblici. Ognuno griderebbe contro la violata competenza tecnica dei diversi dicasteri.... il segreto di ogni progresso evolutivo dell'attività umana e sociale sta nella specializzazione delle funzioni, nella disintegrazione degli organi, nel passaggio

[1] Ved. *Rivista di Scienze Sociali*, diretta dal prof. G. Urtoller, Anno II.

Digitized by Google

dall'omogeneo all'eterogeneo. Se a questo canone fondamentale della biologia, della fisiologia, della sociologia, della politica costituzionale si fosse prestato il dovuto appoggio, non avremmo a lamentare tante aberrazioni (per attenersi a casi comuni) nelle disposizioni penali della legge elettorale politica (cause d'indegnità, esercizio dell'azione penale, ec.) e del Codice di commercio (casistica, penalità, ec.), che angustiano ed angustieranno la pratica e disorientano la magistratura giudicante. »

Altre limitazioni imposte da disposizioni speciali o dalla pratica non esistono, all'infuori di quella espressa dallo Statuto all'articolo 56, ossia: « se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi non potrà essere più riprodotto nella stessa sessione. » Questa limitazione venne poi estesa ad ogni maniera di proposte. Riguardo ai progetti di legge non accettati dalle Camere la pratica parlamentare usa un modo di reiezione che meno può destare la suscettività del proponente ed è la sospensione a tempo indeterminato. Come neppure si ritiene respinto un progetto quando si voti di non prendere in considerazione una proposta di legge d'iniziativa parlamentare. Tale massima venne introdotta dalla Camera dei Deputati nella tornata 20 Marzo 1849. Il Senato invece ha un articolo nel suo Regolamento in senso perfettamente contrario.[1]

La Corona non può subire alcuna limitazione alla libertà del diritto d'iniziativa; tale prerogativa le viene dallo Statuto, quindi non può in alcun modo venire ristretta; perciò non possiamo riconoscere costituzionale l'atto del 10 Settembre 1849 col quale il Ministro delle finanze chiedeva alla Camera l'autorizzazione a presentare un progetto di legge. Troviamo invece corretto che il Parlamento in date circostanze, determini con deliberazioni il potere esecutivo alla presentazione di taluni disegni di legge, senza però obbligarlo a ciò espressamente.

La presentazione dei progetti di legge si fa dai Ministri direttamente, ed il Senato nella tornata delli 5 Settembre 1849 ricusò di

---

[1] Art. 77.

Digitized by Google

prendere atto di un disegno di legge trasmesso per lettera dal Ministro dell' interno. Essa, nei primordi del governo costituzionale, si compieva dalla tribuna, ma in oggi i Ministri presentano i loro progetti di legge rimanendo al loro posto.

Così pure si pratica per le proposte presentate dai Deputati e dai Senatori e può veramente considerarsi come un' eccezione l'avere preso atto del progetto di legge sull' armamento nazionale, trasmesso per lettera dal generale Garibaldi alla Camera nel 13 Aprile 1861.

In ordine all' iniziativa parlamentare crediamo opportuno di rammentare un ordine del giorno votato nel 13 Maggio 1849 col quale fu espressamente dichiarato incostituzionale l' uso invalso di firmare tali proposte da molti deputati, poichè si viene ad ottenere una votazione sull' argomento prima che sia avvenuta la discussione.

Benchè iniziato, un progetto di legge può essere ritirato, e ciò mediante la speciale procedura che ora accenniamo. Qualora il proponente sia il Ministero, il ritiro non può essere fatto senza la presentazione di un decreto reale, che autorizzi a questo. Se è un deputato od un senatore, basta che ne sia fatta pubblica dichiarazione.[1] Questa pratica non fu ammessa senza riserve per parte della Camera, poichè osservava il Pisanelli nel 16 Marzo 1865: « lo Statuto dice che ciascun deputato ha il diritto d' iniziativa, ma questa diviene concreta, efficace quando è presa in considerazione la proposta da esso fatta; ed allora si surroga alla iniziativa del deputato l' iniziativa vera e legittima che può produrre la legge, cioè l' iniziativa della Camera. »

---

[1] Ved. Jules Poudra et Eugène Pierre, *Traité pratique de droit parlamentaire*, n. 344. — Mario Mancini, Ugo Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, n. 252.

Digitized by Google

APPENDICE.

LEGISLAZIONE.

a) STATUTO FONDAMENTALE DEL REGNO D'ITALIA.

Art. 55. Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatori. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re.

Le discussioni si faranno articolo per articolo.

---

b) REGOLAMENTO DEL SENATO DEL REGNO

approvato nelle adunanze pubbliche delli 13, 14, 17 aprile 1883 e nel Comitato segreto del 16 dello stesso mese.

. . . . . .

Art. 64. Le proposte di legge presentate al Senato dai Ministri del Re e quelle che gli sono trasmesse dalla Camera dei deputati vengono in pubblica adunanza deposte sul banco del Presidente, il quale dà atto della presentazione o trasmissione di quelle, ed ordina che siano stampate e distribuite a ciascun Senatore insieme con le relazioni.

I documenti da cui fossero accompagnate saranno, a giudizio del Presidente, o stampati e distribuiti unitamente alle proposizioni, ovvero deposti alla segreteria e visibili a ciascun Senatore.

Il Senato può ordinare che delle proposte e dei documenti si faccia immediata lettura.

Art. 66. Quando da un Ministro del Re o da un Senatore viene fatta istanza acciò una proposta sia dichiarata d'urgenza, il Presidente interroga il Senato, il quale ne delibera tosto per alzata e seduta.

Digitized by Google

Se il voto del Senato è favorevole, la proposta cui esso si riferisce può essere rimandata immediatamente all'esame degli Uffizi o di una Commissione speciale.

Art. 68. Ogni Senatore ha diritto di proporre emendamenti, aggiunte o soppressioni.

Gli emendamenti e le aggiunte devono proporsi per iscritto, essere firmati dai proponenti e deposti sul banco del Presidente.

Le aggiunte, sia che costituiscano articoli distinti, sia che debbano annettersi ad altri, possono essere proposte anche dopo che il Senato abbia deliberato sugli articoli tra cui verrebbero ad interporsi, o dei quali dovrebbero far parte, purchè le disposizioni da aggiungersi non implichino contraddizione coi voti già emessi.

La soppressione di un articolo o di una parte di articolo non si mette a partito, ma sì l'articolo stesso o la parte di esso di cui si propone la soppressione.

Art. 69. — Se un emendamento, dopo di essere stato sviluppato dal suo autore, non è *appoggiato* da quattro altri Senatori, esso non dà luogo a discussione nè a deliberazione.

Ogni emendamento che sia così stato appoggiato può venire immediatamente discusso e messo a partito; può anche dal Senato rimandarsi all'Ufficio centrale od alla Commissione che ebbe a riferire sulla proposta o risoluzione principale, od anche ad una nuova Commissione, prefiggendo insieme un termine entro il quale debbano presentarsi al Senato conclusioni motivate.

Art. 70. Quando una proposta, comunque iniziata, sarà stata dal Senato in qualche parte modificata con aggiunte, soppressioni od emendamenti, il Senato, dopo aver deliberato sui singoli articoli, potrà rimandarla all'Ufficio centrale od alla Commissione cui ne era stato affidato il preventivo esame, acciò ne riveda e coordini la compilazione e corregga, se siavi luogo, le inesattezze provenienti da errori di fatto. Lo squittinio segreto sul complesso della legge deve sempre essere preceduto da nuova lettura, salvochè il Senato deliberi altrimenti; in quest'ultimo caso però l'Ufficio centrale o la Commissione deve ragguagliare l'Assemblea delle modificazioni introdotte nella compilazione. È pure in facoltà del Senato di ordinare che il nuovo testo sia stampato e distribuito.

La lettura della compilazione definitiva proposta in conformità di

Digitized by Google

quanto precede non potrà dare luogo a nuove discussioni, salvo sulle modificazioni e correzioni introdotte dalla Commissione.

Art. 71. Le proposte di legge presentate dai Ministri del Re, poi da essi ritirate prima che siano state oggetto di deliberazione complessiva e definitiva, non possono nella stessa Sessione venire riprodotte, neanche in virtù della iniziativa spettante ai membri del Senato, se non in forma di nuove proposte soggette a tutte le formalità per queste prescritte.

Art. 72. Ogni proposta di legge fatta da un Senatore in virtù dell'articolo 10 dello Statuto dovrà dal proponente essere estesa in iscritto, firmata e deposta sul banco del Presidente, il quale ne darà tosto avviso al Senato, senza far cenno dell'oggetto della proposta, e lo convocherà sollecitamente in conferenza degli Uffici riuniti.

Art. 73. Letta e sviluppata la proposta dall'autore di essa, la conferenza intraprende immediatamente o rimanda ad altra seduta segreta la discussione sulla convenienza ed opportunità di autorizzare la lettura della proposta in seduta pubblica; quest'autorizzazione viene messa a partito per squittinio segreto.

Se il numero dei voti favorevoli all'autorizzazione supera od eguaglia i due quinti dei votanti, essa si tiene per consentita, e la conferenza determina il giorno in cui la lettura deve aver luogo.

Per la validità delle deliberazioni della conferenza, il numero dei Senatori presenti deve eguagliare almeno i tre quinti del numero voluto per la validità delle adunanze pubbliche.

Art. 74. Letta e sviluppata dall'autore la sua proposta in pubblica adunanza, il Senato delibera senza discussione se la proposta debba essere presa in considerazione o no; oppure rimandata a tempo indeterminato. La votazione sulla presa in considerazione si fa per alzata e seduta, qualora lo squittinio segreto non sia domandato da dieci Senatori.

. . . . . .

Art. 76. L'autore della proposta può sempre ritirarla, e così far cessare ogni discussione, finchè essa non è stata argomento di complessiva e definitiva deliberazione; ma, se un altro Senatore la ripiglia con l'appoggio di quattro colleghi, la discussione continua.

Art. 77. Se una proposta di legge non sarà stata presa in considerazione o sarà stata reietta dopo discussione, essa non potrà essere riprodotta nel corso della Sessione.

Digitized by Google

c) REGOLAMENTO PROVVISORIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

approvato nella tornata pubblica del 28 Novembre 1868.

. . . . . .

Art. 48. I progetti di legge presentati alla Camera in nome del Re o mandati dal Senato hanno la procedura seguente:

Annunziati alla Camera, sono stampati, distribuiti ai Deputati e trasmessi agli uffici.

Gli uffici esaminano il progetto di legge, e nominano una Commissione per riferire alla Camera.

Dopo che la relazione della Commissione è stampata e distribuita, la Camera procede in seduta pubblica prima alla discussione generale, quindi alla discussione particolare ed alla votazione per articoli.

Infine ha luogo la votazione della legge nel suo complesso per scrutinio segreto.

Art. 49. I progetti di legge d'iniziativa parlamentare sono prima trasmessi agli uffici. Se questi ne autorizzano la lettura in seduta pubblica, e la Camera delibera di prenderli in considerazione, tali progetti seguono il medesimo corso di quelli dei quali parla l'articolo precedente.

Digitized by Google

Digitized by Google

ARTICOLO XI.

Il Re è maggiore all'età di diciotto anni compiti.

ARTICOLO XII.

Durante la minorità del Re, il Principe suo più prossimo parente nell'ordine della successione al Trono sarà Reggente del Regno, se ha compiuti gli anni ventuno.

ARTICOLO XIII.

Se, per la minorità del Principe chiamato alla Reggenza, questa è devoluta ad un parente più lontano, il Reggente, che sarà entrato in esercizio, conserverà la Reggenza fino alla maggiorità del Re.

Digitized by Google

ARTICOLO XIV.

In mancanza di parenti maschi, la Reggenza apparterrà alla Regina Madre.

ARTICOLO XV.

Se manca anche la Madre, le Camere, convocate fra dieci giorni dai Ministri, nomineranno il Reggente.

ARTICOLO XVI.

Le disposizioni precedenti relative alla Reggenza sono applicabili al caso, in cui il Re maggiore si trovi nella fisica impossibilità di regnare. Però, se l'erede presuntivo del Trono ha compiuti diciotto anni, egli sarà in tal caso di pien diritto il Reggente.

ARTICOLO XVII.

La Regina Madre è tutrice del Re finchè egli abbia compiuta l'età di sette anni; da questo punto la tutela passa al Reggente.

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

BAVIERA. — Costit. accenn. Tit. II.

Art. 7. La maggiore età dei principi e delle principesse della famiglia reale è fissata a diciotto anni compiuti.

Art. 8. Gli altri rapporti dei membri della famiglia reale sono stabiliti dallo Statuto di famiglia. [1]

Art. 9. La reggenza è stabilita: — a) *durante la minorità del sovrano;* — b) *se egli è impedito per lungo tempo di esercitare da se stesso il governo, e non abbia provveduto o non possa provvedere all'amministrazione del regno.*

Art. 10. Il sovrano può scegliere, tra i principi maggiori della famiglia reale, il reggente per il tempo della minorità del suo successore. — In mancanza di questa designazione, la reggenza appartiene all'agnato maggiore più prossimo secondo l'ordine di successione. — Se il principe sopra designato è egli pure ancora minore, o trovasi impedito per un ostacolo qualunque di esercitare la reggenza, essa è devoluta all'agnato il più prossimo.

Art. 11. Se il sovrano è impedito di esercitare il governo oltre un anno, e se non ha provveduto egli stesso, o non ha potuto provvedere a tal caso, la reggenza legale, istituita per il caso di minorità, è stabilita col consenso degli Stati, ai quali si devono comunicare le ragioni dell'impedimento.

Art. 12. Se il Re, conformemente all'art. 10 designa il reggente per il caso di minorità, il ministro facente funzione di ministro della casa reale conserverà il documento redatto a tale scopo negli archivi di casa reale fino alla morte del sovrano, e lo produrrà allora al Consiglio dei ministri per essere esaminato e reso pubblico. Ne sarà quindi data immediata comunicazione al reggente designato.

Art. 13. In mancanza di agnati capaci di esercitare la reggenza, questa sarà conferita alla regina vedova; altrimenti la reggenza ritornerà all'ufficiale della corona che avrà indicato l'ultimo sovrano, o, se il sovrano non avrà preso alcuna disposizione a tale riguardo, essa passerà al primo dignitario della corona, purchè non vi si opponga alcun impedimento legale.

Art. 14. Alla regina vedova appartiene in ogni caso, sotto la sorveglianza

[1] Statuto reale di famiglia del 5 Agosto 1819.

Digitized by Google

del reggente, l'educazione dei suoi figli, conformemente alle disposizioni dello statuto di famiglia.

Art. 15. Nei casi indicati all'art. 9, a *e* b *la reggenza si esercita in nome del sovrano minore o impedito nell'esercizio del governo. Tutti gli atti saranno pubblicati in suo nome e col sigillo reale ordinario; tutte le monete saranno coniate con la sua effigie, col suo stemma e coi suoi titoli. Il reggente segna:* Reggente del regno di Baviera.

. . . . . .

Art. 17. Il reggente esercita, durante la reggenza, tutti i diritti governativi che non siano espressamente eccettuati dalla Costituzione.

Art. 18. Tutte le nomine agl' impieghi vacanti eccetto quelli dell' ordine giudiziario, non sono che provvisorie durante la reggenza. La reggenza non può nè alienare i beni della corona, nè disporre dei fondi vacanti nè creare nuovi impieghi.

Art. 19. Il consiglio dei ministri forma il consiglio della reggenza, ed il reggente è in obbligo di consultarlo in tutti gli affari importanti.

Art. 20. Il reggente abita il palazzo reale durante il periodo di tempo della reggenza; egli è mantenuto a spese dello Stato ed inoltre gli è assegnata sul tesoro dallo stato una somma annua di 200,000 fiorini, pagabile a rate mensili.

Art. 21. La reggenza dura, nel primo caso indicato all' art. 6 [1] *fino alla maggiore età del Re, nel secondo caso indicato allo stesso articolo, fino a che l' impedimento sopravvenuto cessa di esistere.*

Art. 22. Quando la reggenza è finita e che il nuovo Re nel prendere possesso del governo ha prestato giuramento solenne, gli atti della reggenza sono chiusi ed il nuovo regno è proclamato solennemente nella residenza e in tutto il regno.

BELGIO. — Costit. accenn. Tit. III. Cap. II.

Art. 79. Alla morte del Re, le Camere si riuniscono senza convocazione, al più tardi il decimo giorno dopo quello della morte. Se le Camere sono state disciolte anteriormente e che la convocazione sia stata fatta, nell' atto di scioglimento, per un' epoca posteriore al decimo giorno, le antiche Camere riprendono le loro funzioni, fino alla riunione di quelle che debbono surrogarle. Se non havvi che una Camera disciolta, si segue la stessa regola a riguardo di questa Camera. Dopo la morte del Re e fino alla prestazione del giuramento del suo successore al trono o del reggente, i poteri costituzionali del re sono esercitati, in nome del popolo belga, dai ministri riuniti in consiglio, e sotto la loro responsabilità.

Art. 80. Il Re è maggiore all' età di diciotto anni compiti. Egli non

---

[1] Ved. volume I, pag. 117.

Digitized by Google

prende possesso del trono se non dopo avere solennemente prestato in seno alle Camere riunite il giuramento seguente: « Io giuro di osservare la Costituzione e le leggi del popolo belga, di mantenere l' indipendenza nazionale e l' integrità del territorio. »

Art. 81. Se alla morte del Re, il suo successore è minore, le due Camere si riuniscono in una sola assemblea, allo scopo di provvedere alla reggenza ed alla tutela.

Art. 82. Se il Re si trova nella impossibilità di regnare, i ministri, dopo avere fatto constatare questa impossibilità, convocano immediatamente le Camere. È provveduto alla tutela ed alla reggenza dalle Camere riunite.

Art. 83. La reggenza non può essere conferita se non ad una sola persona. Il reggente non entra in funzione se non dopo avere prestato il giuramento prescritto dall' art. 80.

Art. 84. Nessun cangiamento alla Costituzione può essere fatto durante la reggenza.

Art. 85. In caso di vacanza del trono, le Camere deliberando in comune provvedono provvisoriamente alla reggenza, fino alla riunione delle Camere integralmente rinnovate; questa riunione ha luogo al più tardi nei due mesi. Le Camere nuove, deliberando in comune provvedono definitivamente alla vacanza.

BRASILE. — Costit. accenn. Cap. V.

Art. 121. L' Imperatore è minore fino all' età di diciotto anni compiuti.

Art. 122. Durante la sua minore età, l' impero sarà governato da una reggenza, la quale apparterrà al più prossimo parente dell' Imperatore, secondo l' ordine di successione, purchè egli sia maggiore di venticinque anni.

Art. 123 al 125, surrogati dagli articoli 26 al 30 *della* LEGGE DELLE RIFORME COSTITUZIONALI, PROMULGATA IL 12 AGOSTO 1834.

Art. 26. Se l' Imperatore non ha alcun parente che riunisca le condizioni richieste dall' art. 122 della Costituzione l' impero sarà governato, durante la sua minore età, da un reggente elettivo e temporaneo, le cui funzioni dureranno quattro anni, da sottoporsi a rinnovazione per mezzo di elezione ogni quattro anni.

Art. 27. Questa elezione sarà fatta dagli elettori[1] *della legislatura allora in esercizio, i quali riuniti nei loro collegi, voteranno a scrutinio secreto*

---

[1] La legge elettorale del 9 Gennaio 1881, avendo soppresso il doppio grado in tutte le elezioni ha dichiarato espressamente (art. 1) che gli elettori del reggente saranno per l' avvenire gli stessi che nominano tutte le autorità elettive.

Digitized by Google

per due cittadini brasiliani, di cui uno dovrà essere nato fuori della Provincia alla quale appartengono questi collegi, e non dovranno essere naturalizzati nè l' uno nè l' altro. Verificati i voti si redigeranno tre atti dello stesso tenore che conterranno i nomi di tutti i candidati ed il numero esatto dei voti ottenuti da ciascuno di essi. Tali atti, segnati dagli elettori, e scelti saranno trasmessi, l' uno al consiglio municipale corrispondente al collegio, il secondo al governo centrale, per mezzo del presidente della provincia, ed il terzo direttamente al presidente del Senato.

Art. 28. Il presidente del Senato, avendo ricevuto gli atti di tutti i collegi, li aprirà in Assemblea generale, riunite le due Camere, e farà il computo dei voti; il cittadino che avrà ottenuto la maggioranza dei voti sarà proclamato reggente. In caso di divisione, se lo stesso numero è stato ottenuto da due cittadini oppure da altri ancora, la sorte deciderà fra essi.

Art. 29. Il governo centrale fisserà un solo e medesimo giorno per questa elezione in tutte le provincie dell' Impero.

Art. 30. Se il reggente non può entrare in funzione, ed in sua mancanza o in caso d' inpedimento, governerà il ministro di Stato dell' impero, ed in mancanza di quest' ultimo od in caso d' impedimento, il ministro della giustizia.

Costit. accenn. — Cap. V.

Art. 126. Se l' Imperatore, per causa fisica o morale, riconosciuta evidente dalla maggioranza di ciascuna delle Camere dell' Assemblea, diviene incapace di governare, il Principe reale governerà in sua vece, se è maggiore di diciotto anni.

Art. 127. Il reggente, come pure la reggenza, presterà il giuramento menzionato nell' art. 103[1] *aggiungendo che giura fedeltà all' Imperatore e promette di rendergli il governo allorquando egli avrà raggiunta la maggiore età o che la sua incapacità sarà cessata.*

Art. 128. Gli atti della reggenza e del reggente saranno emanati in nome dell' Imperatore con la formula seguente: « Manda la reggenza in nome dell' Imperatore.... Manda il Principe imperiale reggente in nome dell' Imperatore. »

Art. 129. Nè la reggenza, nè il reggente saranno responsabili.

Art. 130. Durante la sua minore età, il successore alla corona avrà per tutore quello che suo padre avrà designato per testamento; in mancanza di questi, l' Imperatrice madre, purchè non abbia contratto nuovo matrimonio; in mancanza di questa, l' Assemblea generale nominerà il tutore sotto questa riserva che la tutela dell' Imperatore minore non potrà mai appar-

[1] Ved. *Legisl. comp.*, art. XXII, voce *Brasile*.

Digitized by Google

tenere a quello, che in sua mancanza, fosse chiamato a succedere alla Corona.

BULGARIA. — Costit. accenn. Cap. VI.

Art. 23. La maggiore età del Principe regnante e quella dell' erede al trono è fissata a diciotto anni.

Art. 26. Se il Principe è chiamato a regnare prima del compimento del suo diciottesimo anno, si dà luogo alla tutela ed alla reggenza.

Art. 27. La reggenza è esercitata da tre persone, la cui elezione è serbata all' Alta Assemblea nazionale.

Art. 28. Il Principe regnante può, col concorso e l' approvazione dell' Alta Assemblea nazionale, designare lui stesso i tre reggenti, nel caso egli venisse a mancare lasciando un erede minore.

Art. 29. Possono essere nominati reggenti i ministri, i presidenti e membri della corte suprema di giustizia; e le persone che hanno occupato onorevolmente queste funzioni.

Art. 30. I reggenti, prima di entrare in funzione, prestano giuramento di fedeltà al Principe ed alla Costituzione in seno all' Alta Assemblea nazionale; in seguito essi annunziano con un proclama al paese, che prendono possesso del potere in nome del Principe e nei limiti delle sue attribuzioni.

Art. 31. Quando il principe ha raggiunto la maggiore età legale, presta giuramento e prende possesso del potere. Un proclama annuncia al paese il suo avvenimento al trono.

Art. 32. L' educazione e l' istruzione del Principe minore, come pure l' amministrazione del suo patrimonio appartengono alla principessa vedova ed ai tutori, designati dal consiglio dei ministri unitamente alla madre del Principe.

Art. 33. Le funzioni di tutore e di reggente non possono essere cumulative.

DANIMARCA. — Costit. accenn. — II.

Art. 8. Le disposizioni relative alla condotta del governo in caso di minore età, malattia, ed assenza del Re, saranno determinate da una legge[1]

---

[1] La Costituzione del 1849 (art. 9-12) conteneva un certo numero di disposizioni relative alla nomina di un reggente (Rigsforstander) ed alla organizzazione della tutela del re minore. Il nuovo testo rinvia ad una legge speciale che è stata promulgata l' 11 Febbraio 1871. — (Questa legge dispone che in caso di assenza o di malattia del Re, egli trasmetterà il governo all' erede del trono ed in caso d' impedimento o di minore età di quest' ultimo, ad un reggente. Se il Re non ha potuto prendere da se stesso queste

Digitized by Google

fino a che questa legge non sia stata emanata, il governo sarà in tale caso confidato al Consiglio di Stato. Questo convocherà immediatamente il Rigsdag, che, nell' assemblea delle due Camere riunite prenderà ogni misura per costituire il governo fino a che il Re se ne possa occupare. Se il trono è vacante, e che non esista alcun erede, il Rigsdag riunito eleggerà un Re e determinerà il nuovo ordine di successione.

GRECIA. — Costit. accenn.

Art. 49. Il Re è maggiore all' età di diciotto anni compiuti. Prima di salire al trono, presta in presenza dei ministri, del Santo-Sinodo, dei deputati presenti nella capitale e delle altre autorità superiori, il giuramento contenuto nell' art. 43.[1] *Il Re convoca la Camera nei due mesi o più tardi, e presta di nuovo il giuramento in presenza dei deputati.*

Art. 50. Se alla morte del Re, il suo successore è minore o assente e non vi abbia già reggente designato, la Camera, quando pure i suoi poteri fossero spirati o che essa fosse stata disciolta, si riunisce senza convocazione dieci giorni più tardi dopo la morte del Re; i poteri costituzionali del Re sono esercitati dal Consiglio dei ministri, sotto la sua responsabilità, fino alla prestazione del giuramento del reggente od all' arrivo del suo successore. Una legge speciale regolerà tutto ciò che concerne la reggenza.[2]

Art. 51. Se alla morte del Re, il suo successore è minore, la Camera,

---

disposizioni, appartiene al Rigsdag, convocato dal Consiglio di Stato di decidere se vi abbia luogo di confidare il governo all'erede del trono, o, in caso d' impedimento o di minore età di quest' ultimo, a un reggente, che il Rigsdag nomina alla maggioranza assoluta di voti (art. 1). — Le stesse disposizioni debbono essere prese in caso di minore età del Re, e, per quanto sia possibile, in previsione di una minore età il Re deve costituire prima una reggenza d'accordo con il Rigsdag (art. 2). — In caso di morte del Re minore, e di trasmissione del trono ad altro erede minore, il Reggente resta in funzione (art. 3). Allorquando l'erede presuntivo è assente, dopo la morte del Re il Rigsdag viene convocato e gli fissa uno spazio di tempo per il ritorno rimettendo provvisoriamente il governo ad un reggente od al consiglio di Stato (art. 4). — Il reggente deve essere principe del sangue, od almeno maggiore, danese e luterano (art. 5). — Egli presta giuramento (art. 6). — Esercita l'autorità reale e gode le medesime prerogative del Re. (art. 7). — È poi provveduto nelle stesse forme per surrogarlo (art. 8). — In tutti i casi l' *interim* del governo viene esercitato dal Consiglio di Stato (art. 9).

[1] V. all' art. XXIII, *Legisl. comp.*, voce *Grecia*.

[2] Legge del 20 Marzo 1871 sulla reggenza.

Digitized by Google

quando pure i suoi poteri fossero spirati o che essa fosse stata disciolta, si riunisce per nominare un tutore; la nomina di un tutore non ha luogo se non quando il Re defunto non ne abbia designato uno per testamento, o allorquando la madre del successore minore non persista nella vedovanza, poichè, se essa vi persista, è chiamata di diritto nella tutela del suo figlio. Il tutore del Re minore, che egli abbia designato per testamento o eletto dalla Camera, deve essere cittadino greco ed appartenere alla confessione orientale.

Art. 52. Nel caso di vacanza del trono, la Camera, quando pure i suoi poteri fossero scaduti o che essa fosse stata disciolta, procede all' elezione provvisoria, con voto emesso ad alta voce, di un Reggente che deve essere cittadino greco ed appartenere alla religione orientale; il Consiglio dei ministri, esercita sotto la sua responsabilità, in nome della Nazione, i poteri costituzionali del Re, fino alla prestazione del giuramento del reggente. Nei due mesi al più tardi, dei rappresentanti, in numero uguale a quello dei deputati, sono eletti dai cittadini, e, riuniti ai deputati, eleggono il Re per voto emesso ad alta voce ed alla maggioranza dei due terzi dei voti di tutti i membri.

Art. 53. Se il Re per causa di assenza o di malattia crede necessario di istituire una reggenza, convoca la Camera a tale scopo e provoca, per mezzo di un intermediario del ministero, il voto di una legge speciale. Se il Re si trova nella impossibilità di regnare, il Consiglio dei ministri convoca la Camera, questa si riunisce, e dalla maggioranza di tre quarti dei votanti, ne riconosce la necessità, essa elegge un Reggente, ed al bisogno un tutore, con voto emesso ad alta voce.

INGHILTERRA.

La legge del 1751 emanata da Giorgio II e quella del 1765 di Giorgio III sulla reggenza, stabilirono l' età maggiore a 18 anni e la reggenza unicamente per incapacità del sovrano per ragione di età e non per altri motivi. Con legge di Giorgio II la reggenza veniva affidata alla Principessa di Galles assistita da un Consiglio di reggenza formato da 4 membri del parlamento, nominati dal Re; con la legge di Giorgio III poteva il Re nominare con atto olografo qualunque membro della Famiglia reale a tutore del suo successore, se minore dei 18 anni, ed a reggente del regno col pieno esercizio del potere e della prerogativa regia. Nel 1788 fu deliberato che il Principe di Galles aveva il potere legale alla reggenza, ma stare al Parlamento il confermarglielo. Perciò nel 1810, quando il Re Giorgio III fu colpito dalla malattia mentale, di cui non doveva più riaversi, il Parlamento dette la Reggenza al Principe di Galles.

Blakstone nota che lo stato di minore età non include per la persona reale alcuna incapacità di pieno diritto, ed essa non pone ostacoli al diritto

Digitized by Google

di governare a meno che il Parlamento non abbia riconosciuto con una decisione speciale la necessità di una reggenza. [1]

PAESI BASSI. — Costit. accenn. Cap. I. Sez. III.

Art. 34. Il Re è maggiore all' età di diciotto anni compiuti.

Art. 35. Fino a che il Re è minore, egli è sotto tutela dei membri della famiglia reale e dei notabili Neerlandesi.

Art. 36. La tutela è regolata ed i tutori sono nominati con legge. Gli Stati Generali decidono sul progetto di tal legge in seduta comune delle due Camere.

Art. 37. Tal legge è fatta vivente lo stesso Re, pel caso di minore età dal suo successore. Se poi non vi fosse stato provveduto, alcuni dei parenti più prossimi del Re minore sono consultati, per quanto sia possibile, sul modo di regolare la tutela.

Art. 38. Prima di assumere la tutela, ciascuno dei tutori, in seduta comune della Camera degli Stati Generali, presta il giuramento, o fa la promessa seguente nelle mani del presidente: « Io giuro (prometto) fedeltà al Re, io giuro (prometto) di adempiere religiosamente tutti i doveri che m' impone la tutela, e di propormi particolarmente d' ispirare al Re la devozione alla Costituzione e l' amore del suo popolo. Con l' aiuto di Dio onnipossente! (lo prometto).

Art. 39. Nel caso in cui il Re si trovasse nella impossibilità di governare, saranno prese le misure necessarie di sorveglianza della sua persona, conformemente alle prescrizioni degli articoli 36 e seguenti, relativi alla tutela di un Re minore.

Sezione IV.

Art. 40. Durante la minore età del Re, l' autorità reale è esercitata da un reggente.

Art. 41. Il reggente è nominato da una legge che può regolare nello stesso tempo la successione nella reggenza, fino alla maggiore età del Re. Gli Stati Generali decidono sul progetto di questa legge in seduta comune delle due Camere. La legge è fatta vivente il Re stesso per il caso di minore età del suo successore.

Art. 42. L' autorità reale è ugualmente deferita ad un reggente nel caso in cui il Re si trovi nella impossibilità di governare. Allorquando il Consiglio di Stato, riunito coi capi dei singoli ministeri, ha constatato il fatto, dopo accurata inchiesta, convoca subito gli Stati Generali in numero doppio, per far loro il rapporto del caso che si presenta.

---

[1] Ved. Blakstone, lib. I, cap. VII.

Digitized by Google

Art. 43. Gli Stati generali esaminano il rapporto, e se ne riconoscono l'esattezza con una risoluzione presa in seduta comune delle due Camere in numero raddoppiato, è dichiarato, in forma di legge solennemente promulgata, che il caso previsto dall'articolo precedente esista.

Art. 44. Se il principe d'Orange non ha compiuto il suo diciottesimo anno, la reggenza è costituita conformemente alle prescrizioni degli articoli 40 e 41, per tutto il tempo in cui il Re si troverà nella impossibilità di governare, e che il principe d'Orange non avrà compiuto il suo diciottesimo anno di età.

Art. 45. Il reggente presta in seduta comune delle due Camere degli Stati generali, nelle mani del presidente, il giuramento (o fa la promessa) che segue. « Io giuro (prometto) fedeltà al Re; io giuro (prometto) che nell'esercizio dell'autorità reale, fino a che il Re sarà minore, (fino a tanto che il Re sarà nell'impossibilità di governare) osserverò e manterrò sempre la Costituzione del regno. Io giuro (prometto) di difendere e di conservare con ogni mio potere l'indipendenza e l'integrità del territorio del regno; di proteggere la libertà pubblica ed individuale, ed i diritti di tutti i sudditi del Re, e di ciascuno di essi, e d'impiegare per il mantenimento ed il progresso della prosperità pubblica e particolare, tutti i mezzi che le leggi pongono a mia disposizione, come al buono e fedele reggente è imposto di fare. Con l'aiuto di Dio onnipossente! (lo prometto).

Art. 46. Allorquando il Principe d'Orange avrà compiuti gli anni diciotto, è reggente di diritto, nel caso previsto dall'art. 42.

Art. 47. Fino a tanto che il Principe d'Orange o il reggente ricordato abbia preso il governo nel caso previsto all'articolo 42, l'autorità reale è esercitata dall'assemblea del Consiglio di Stato, riunito come prescrive l'art. 42. Così si procede alla morte del Re, in mancanza del reggente designato dall'erede minore oppure di erede legittimo, fino a che il reggente od il successore designato abbia preso il governo. I membri di questa assemblea prestano nelle mani del presidente da essi scelto, e questo in una seduta comune delle due Camere degli Stati generali, il giuramento (o fanno la promessa) che segue: Io giuro (prometto) che come membro (presidente) di questo consiglio di governo, io concorrerò, nell'esercizio dell'autorità reale, all'osservanza ed al mantenimento della Costituzione. Con l'aiuto di Dio onnipossente (lo prometto).

Art. 48. Dalla nomina del reggente, o quando il Principe d'Orange prende il governo, una legge determina la somma che deve essere prelevata annualmente sulla rendita della corona per le spese della reggenza. Questa somma stabilita non può più essere modificata durante la reggenza.

Art. 49. Il Re, al quale fu applicato l'art. 43, riprenderà al più presto possibile l'esercizio del governo, in virtù di una legge che abrogherà la legge

Digitized by Google

prescritta da quest' articolo. Fino a che questa legge sia abrogata, i capi dei singoli ministeri, come pure i tutori sono personalmente tenuti a fare rapporto alle Camere dello stato del Re tutte le volte che esse lo domandano.

PORTOGALLO. — Carta Costit. accenn. Cap. V.

Art. 91. Il Re è minore fino all' età di diciotto anni compiuti.

Art. 92. Durante la sua minore età, il regno sarà governato da una reggenza, la quale apparterrà al più prossimo parente del Re, secondo l' ordine di successione, purchè sia maggiore di venticinque anni.

Art. 93. Se il Re non ha alcun parente che soddisfi a queste condizioni, il regno sarà governato da una reggenza permanente nominata dalle Cortes generali, composta di tre membri dei quali il più anziano d' età sarà presidente.

Art. 94. Fino a tanto che questa reggenza sarà organizzata, il regno sarà governato da una reggenza provvisoria, composta di due ministri di Stato i più anziani in ufficio, sotto la presidenza della Regina vedova, oppure, in sua mancanza, dal più antico Consigliere di Stato.

Art. 95. In mancanza della Regina reggente sarà presieduta dal suo marito.

Art. 96. Se il Re, per causa fisica o morale, riconosciuta evidente dalla maggioranza di ciascuna delle Camere delle Cortes, divenga incapace di governare, il Principe reale governerà al suo posto come reggente, se egli abbia compiuto i diciotto anni.

Art. 97. Il reggente, come pure la reggenza, presterà il giuramento menzionato all' articolo 76[1] *aggiungendo che egli giura fedeltà al Re e promette di rendergli il governo allorquando avrà raggiunta la maggiore età o che sarà cessata la sua incapacità.*

Art. 98. Gli atti della reggenza e del reggente saranno emanati in nome del Re, con la seguente formula: « Manda la Regina in nome del Re.... manda il Principe reale, reggente, in nome del Re. »

Art. 99. Nè la reggenza, nè il Re saranno responsabili.

Art. 100. Durante la sua minore età il successore alla corona, avrà per tutore quello designato da suo padre con testamento; in mancanza di questo, la Regina madre; in mancanza di questa, le Cortes generali nomineranno il tutore, sotto questa riserva che la tutela del Re minore non potrà mai appartenere a colui che, in sua mancanza, sarà chiamato a succedere alla corona.

---

[1] Ved. *Legisl. comp.* all' art. XXIII, voce *Portogallo.*

Digitized by Google

PRUSSIA. — Costit. accenn. Tit. III.

Art. 54. Il Re è maggiore a diciotto anni compiuti. Egli presta giuramento in presenza delle Camere riunite di mantenere ferma ed inviolabile la Costituzione del regno, e di governare d' accordo con essa e le leggi.

. . . . . .

. . . . . .

Art. 56. Se il Re è minore o impedito per lungo tempo di governare, l' agnato maggiore più prossimo esercita la reggenza. Egli deve convocare subito il Landtag che, in seduta plenaria delle due Camere, decreta la necessità della reggenza.

Art. 57. Se non havvi agnato maggiore e non vi si è provveduto legalmente a questo caso, il ministero deve convocare le Camere che eleggono un reggente in seduta plenaria. Fino all' entrata in ufficio di quest' ultimo, il ministero è incaricato del governo.

Art. 58. Il reggente esercita il potere reale in nome del Re. Dopo l' entrata in ufficio della reggenza egli presta giuramento, avanti alle Camere riunite, di mantenere ferma ed inviolabile la Costituzione del regno e di governare d' accordo con essa e le leggi. Fino a che non ha prestato giuramento, il ministro resta in ogni caso responsabile degli atti del governo.

RUMENIA. — Costit. accen. Cap. II. Sez. I.

Art. 87. Il Sovrano è maggiore all' età di diciotto anni compiuti. Egli non prende possesso del trono se non dopo avere prestato, in presenza delle Camere riunite, il giuramento seguente: « Io giuro di osservare la Costituzione e le leggi del popolo rumeno, di mantenere i diritti nazionali e l' integrità del territorio. »

Art. 88. Il Sovrano può, mentre è in vita, nominare una reggenza composta di tre persone, la quale, dopo la di lui morte, eserciterà i poteri sovrani durante la minore età del successore al trono. Questa nomina si farà col consenso della rappresentanza nazionale, dato nella forma prescritta dall' articolo 84 della presente Costituzione.[1] *La reggenza eserciterà nello stesso tempo la tutela del successore al trono durante la minore età di questo. Se alla morte del Sovrano, la reggenza non era nominata, il successore al trono essendo minore, le due Camere riunite nomineranno una reggenza procedendo secondo le forme prescritte dall' articolo 84 della*

[1] Le Camere riunite in comune procedono alla conferma della nomina, per la cui validità occorre la presenza di tre quarti dei membri che compongono ciascuna delle due Camere, con la maggioranza dei due terzi dei votanti. Il voto è dato a scrutinio secreto.

Digitized by Google

presente Costituzione. I membri della reggenza non entrano in funzione se non dopo avere prestato solennemente, davanti le due Camere riunite, il giuramento prescritto dall' articolo della presente Costituzione.

Art. 89. Se il Sovrano si trova nella impossibilità di regnare, i ministri, dopo avere fatto constatare legalmente tale impossibilità, convocano immediatamente le Camere. Queste nominano la reggenza che eserciterà nello stesso tempo la tutela.

Art. 90. Nessuna modificazione può essere apportata alla Costituzione durante la reggenza.

SASSONIA. — Costit. accen. Tit. I.[1]

Art. 8. Il Re è maggiore quando abbia compiuto diciotto anni.

Art. 9. Havvi luogo alla reggenza quando il Re è minore od allorchè si trova impedito per un certo tempo di governare e, fuori di stato, di prendere egli stesso le misure che esige l' amministrazione del paese. Nell' uno e nell' altro caso, la reggenza apparterrà all' agnato maggiore più prossimo. Essa non dura se non quanto dura l' impedimento del Re; una legge ne fa conoscere il principio e la fine.

Art. 10. Se l' erede presuntivo si trova fuori di stato ad esercitare personalmente il potere, una legge deve regolare, vivendo il Re stesso, la futura reggenza.

Art. 11. Se il Re, durante il suo regno o salendo al trono è pure impedito di esercitare il potere, senza che le misure previste all' articolo precedente siano state prese, il Consiglio di governo[2] *deve convocare nei sei mesi una riunione di tutti i principi della casa reale, maggiori di 21 anni e presenti nel regno, ad esclusione dell' agnato più prossimo chiamato alla reggenza. In seguito ad avviso preventivo del Consiglio di governo, la riunione statuisce alla maggioranza assoluta di voti, sull' apertura della reggenza e la sua decisione è sottoposta all' approvazione degli Stati in sessione o convocati straordinariamente. Se vi sono meno di tre principi presenti per prendere questa decisione, è il caso di convocare i principi regnanti del ramo Ernestina, cominciando dal più anziano di età, fino a quello che abbia raggiunto il numero dei tre.*

Art. 12. La reggente esercita, costituzionalmente ed a nome del Re, il potere reale in tutta la sua estensione. Nessuna modificazione costituzio-

---

[1] Ved. *Legisl. comp.*, all' art. XXIII, voce *Sassonia*.

[2] Art. 41. La giustizia, le finanze, l' interno, la guerra, il culto e gli affari esteri formano cinque ministeri, i cui titolari sono responsabili avanti le Camere. Questi cinque titolari formano il Consiglio dei ministri (*Gesamuntministerium*) o Consiglio di governo (*oberste Stoasbehörde*)....

Digitized by Google

nale può essere proposta dal reggente, od approvata per legge, sulla proposta degli Stati, se non dopo parere del Consiglio di famiglia costituito conformemente all' articolo 11; questo parere deve essere dato nella forma richiesta dallo stesso articolo. Le modificazioni costituzionali così votate ed approvate hanno un carattere definitivo.

Art. 13. Il reggente, a meno di essere estraneo al regno, deve avervi la sua residenza. Egli è mantenuto coi fondi della lista civile.

Art. 14. Il Consiglio di governo forma il Consiglio di reggenza; il reggente è tenuto di domandare il suo parere in tutti gli affari importanti.

SERBIA. — Costit. accen. I.

Art. 11. Il Principe di Serbia deve appartenere alla confessione ortodossa orientale. Egli è maggiore a diciotto anni compiuti. Al suo avvenimento al trono, presta avanti la prima Sckoupcthina il giuramento seguente: « Io (il nome) nello assumere il governo, giuro per Iddio onnipotente e per tutto ciò che vi ha di più caro e di più sacro in questo mondo, sopra la santa croce e sui vangeli, di mantenere intatta la Costituzione del paese, di governare conformandomi a questa Costituzione ed alle leggi, e di avere per iscopo in tutte queste preoccupazioni e nei miei atti il solo bene della nazione. Nel pronunciare solennemente questo giuramento avanti a Dio ed alla nazione, io prendo a testimonio il Signore Iddio, a cui dovrò rendere conto nel giudizio finale, e confermo la sincerità di questo giuramento nel baciare i santi evangeli e la croce del nostro Salvatore Gesù Cristo. Frattanto il Signore Iddio mi sia di aiuto. Così sia. »

Art. 12. Allorquando il Principe è minore o quando muoia senza lasciare successore al trono, il Consiglio dei ministri assume provvisoriamente il governo fino alla riunione della grande Sckoupcthina nazionale che egli deve convocare immediatamente o al più tardi nello spazio di un mese, dopo avere preso possesso dal governo. Durante questo esercizio temporaneo del potere sovrano, il Consiglio dei ministri non può cangiare nè i ministri nè i membri del Consiglio di Stato.

Art. 13. Se la grande Sckoupcthina nazionale è convocata per mancanza di successore al trono, alla morte del Principe, essa elegge il nuovo Principe conformemente all'articolo 10 della Costituzione; se la convocazione avviene in causa della minore età del Principe, elegge tre persone che costituiscono la Reggenza. I membri della Reggenza non possono essere scelti se non fra i ministri, i consiglieri di Stato, i giudici di tribunali superiori, o fra le persone che hanno adempiuto a tali funzioni in modo irreprensibile.

Art. 15. I Reggenti, nella loro installazione prestano avanti alla Sckoupcthina un giuramento col quale professano fedeltà al Principe e s' impegnano a governare in conformità della Costituzione e delle leggi del

Digitized by Google

paese; notificano in seguito alla nazione, per mezzo di proclama, che essi sono entrati in funzione ed esercitano l'autorità sovrana in nome del Principe.

Art. 15. I membri del Consiglio dei ministri, finchè esercitano provvisoriamente il potere sovrano, non ricevono nessun' altra retribuzione all'infuori di quella del loro ufficio ordinario; i Reggenti ricevono in parti eguali il quinto della lista civile del Principe; il Principe riceve gli altri quattro quinti.

Art. 16. Se uno dei membri della Reggenza viene a morire nell'esercizio delle sue funzioni, gli altri due membri, unitamente al Consiglio di Stato, designano un terzo Reggente, al più tardi nello spazio di un mese dalla vacanza, ed esercitano nell' intervallo la pienezza dell' autorità sovrana. Se uno dei Reggenti è colpito da malattia che, dietro parere di tre medici designati dal Consiglio di Stato dietro invito dei due altri reggenti e d' accordo con essi, lo metta fuori della possibilità di adempiere alle sue funzioni, gli altri due Reggenti governano soli finchè dura tale impedimento. Se uno dei tre Reggenti si trova nella necessità di assentarsi momentaneamente dal paese, gli altri due possono pure governare soli; ma in tal caso quello che si assenta deve lasciare ai suoi colleghi una dichiarazione scritta, con la quale egli manifesta di aderire a tutto ciò che gli altri due colleghi faranno durante tal tempo, nella sfera delle loro attribuzioni. Nei due casi che precedono, si debbono pubblicare i motivi per i quali i due reggenti esercitano soli l'autorità sovrana.

Art. 17. Se la minore età del Principe deve durare più di cinque anni la Schoupcthina nomina i Reggenti per tre anni solamente; ma, se questa minore età non può prolungarsi al di là dei cinque anni, i Reggenti eletti conservano le loro funzioni durante tutto questo periodo. Ciò accade pure nel caso in cui, la Reggenza avendo durato più anni, il periodo immediatamente precedente alla maggiore età del Principe non oltrepassi i cinque anni.

Art. 18. La Reggenza termina con la maggiore età del Principe, e questo fa conoscere allora al popolo, per mezzo di proclama, che avendo raggiunta la sua maggiore età assume il governo del paese.

. . . . . .

Art. 21. La cura dell' educazione del Principe minore e l'amministrazione dei suoi beni sono affidati a tre tutori designati dalla Reggenza, che deve su ciò consultare la principessa madre, e sentire il parere del Consiglio di Stato. — I membri della Reggenza non possono essere tutori.

SPAGNA. — Costit. accen. Tit. VIII.

Art. 66. Il Re è minore finchè abbia compiuto sedici anni.

Art. 67. Quando il Re è minore, il padre e la madre del Re o in loro mancanza il parente più prossimo per succedere alla corona nell' ordine

Digitized by Google

stabilito dalla Costituzione, sarà chiamato ad esercitare la reggenza, e l'eserciterà durante il tempo della minore età del Re.

Art. 68. Affinchè il parente più prossimo possa esercitare la reggenza, deve essere Spagnuolo, avere venti anni compiuti e non essere escluso dalla successione al trono. Il padre o la madre del Re non potranno esercitare la reggenza qualora essi siano passati a seconde nozze.

Art. 69. Il Reggente presterà giuramento alle Cortes di essere fedele al Re minore e di rispettare la Costituzione e le leggi. — Se le Cortes non sono riunite, il Reggente le convocherà immediatamente e provvisoriamente, presterà il giuramento legale avanti il Consiglio dei ministri promettendo di rinnovarlo avanti le Cortes tosto che esse saranno riunite.

Art. 70. Se non vi ha persona cui appartenga di diritto la reggenza, le Cortes designeranno uno, tre o cinque persone per esercitarla. — Aspettando tale designazione, il governo sarà provvisoriamente esercitato dal Consiglio dei ministri.

Art. 71. Quando il Re è nell' impossibilità di esercitare il potere, e che le Cortes hanno riconosciuta questa impossibilità, la reggenza apparterrà, fino a tanto che durerà l' impedimento, al figlio primogenito del Re, se è maggiore di sedici anni, in sua mancanza al congiunto del Re, ed, in mancanza di questo, alle persone chiamate alla reggenza.

Art. 72. Il Reggente, ed in caso di mancanza il Consiglio di reggenza, esercitano tutta l'autorità del Re, in cui nome si pubblicheranno gli atti governativi.

Art. 73. Il tutore del Re minore sarà la persona che il Re defunto avrà designato nel suo testamento, purchè sia Spagnuolo di nascita. Se non vi ha tutore designato, il tutore sarà il padre o la madre, finchè durerà la loro vedovanza. In loro mancanza, la nomina apparterrà alle Cortes; tuttavia le funzioni di Reggente e di tutore del Re non potranno essere riunite se non nella persona del padre e della madre del Re.

Svezia e Norvegia.

Svezia — Legge accenn.

Art. 39. Se il Re vuole viaggiare fuori di Svezia e Norvegia farà conoscere il suo proposito al Consiglio di Stato in pleno *e ne sentirà il parere come è detto all' art. 9.*[1] *Se in seguito il Re si decide a questo viag-*

[1] Art. 9. Di tutti gli affari che saranno trattati avanti il Re in Consiglio di Stato, sarà redatto un processo verbale. I membri presenti del Consiglio di Stato hanno l' obbligo assoluto, sotto la loro responsabilità per il loro parere . . . . . di esprimere e spiegare la loro opinione, la quale sarà inserita nel processo verbale: essendo però la decisione riservata al Re solamente. Se, contro ogni apparenza, avvenisse che la decisione del Re fosse

Digitized by Google

gio e l'eseguisce non si occuperà punto del governo, e non eserciterà mai il potere reale fino a tanto che egli soggiornerà fuori del suo regno; il regno sarà governato, durante l'assenza del Re, in suo nome, dal principe ereditario presuntivo del trono, se egli ha raggiunta l'età fissata all'art. 41. Questo principe governerà come Reggente, con tutti i poteri e l'autorità reale, in conformità della presente Costituzione; tuttavia egli non potrà conferire i gradi e titoli nobiliari, nè elevare al grado di conti e di baroni, nè accordare ordini; ugualmente tutti i posti di confidenza vacanti non potranno essere occupati se non provvisoriamente da coloro che la Reggenza vi nominerà. Qualora non esista alcun principe chiamato alla successione del trono, o se l'erede presuntivo non ha raggiunto la maggiore età determinata all'art. 41, o se egli è impedito per malattia o per assenza fuori di Svezia e di Norvegia di assumere il governo, il Consiglio di Stato governerà coi medesimi poteri del Reggente....[1]

Art. 40. Se il Re cade malato al punto di non potere prendere cura degli affari di governo, sarà proceduto come è detto all'articolo precedente.

Art. 41. Il Re sarà maggiore all'età di diciotto anni compiuti. Sarà pur così del principe ereditario presuntivo. Se il Re muore prima che l'erede al trono abbia raggiunta tale età, il Consiglio governerà, conformemente all'art. 39, in nome del Re, fino a che il Riksdag si riunisca, e che i tutori nominati dal Riksdag abbiano assunto il governo; il Consiglio di Stato si confermerà d'altronde e assolutamente alla presente Costituzione.[2]

Art. 42. Se la disgrazia portasse che tutta la dinastia reale alla quale è riservato il diritto di successione al trono venisse ad estinguersi nella linea maschile,[3] *il Consiglio di Stato governerà ugualmente coi poteri de-*

---

manifestamente contraria alla Costituzione del regno od alla legislazione generale, sarà dovere dei membri del Consiglio di Stato, di fare contro tale decisione rimostranze energiche. Colui che non ha fatto inserire nel processo contraria opinione, è responsabile della decisione come se avesse contribuito a determinare il Re.

[1] Le parole *e di Norvegia* sono state aggiunte nel 1815. — Il testo anteriore al 1863 confidava la reggenza al Consiglio di Stato in caso di assenza del Re.

[2] Prima del 1815 la maggiore età del re era fissata a 21 anno. — Ciò che concerne il principe ereditario presuntivo è stato aggiunto nel 1883.

[3] La successione al trono di Svezia e Norvegia è regolata dalla legge del 26 Settembre 1810, la quale fa parte delle leggi costituzionali. Ai termini di detta legge la corona si trasmette nella linea maschile ad esclusione delle donne e della loro discendenza. I principi della casa reale debbono essere allevati nella religione luterana. I principi e principesse non

Digitized by Google

terminati all' art. 39 fino a che il Riksdag possa riunirsi — e fare scelta di una nuova dinastia e che il Re eletto abbia preso il governo. — In ogni caso quando ai termini di questo articolo e dei tre precedenti, il governo sarà esercitato dal Consiglio di Stato, tutti i suoi membri, dovranno assistere al Consiglio e votarvi.

Art. 43. Se il Re parte per la guerra, o se egli viaggia nelle contrade remote del regno di Norvegia, designerà tre membri del Consiglio di Stato, sotto la presidenza di un principe della sua famiglia o di un Consigliere di Stato, che egli nominerà a tale scopo, per esercitare il governo negli affari che prescriverà.[1] *Per quelli che il Re deciderà lui stesso, sarà proceduto, come è detto all' art. 8. Quello che è detto del Re si applicherà ancora al Reggente, quando il governo sia esercitato da lui.*

Norvegia — Costit. accenn.

Art. 6. La successione al trono è riservata alla discendenza diretta ed agnatica, quale è determinata dalla legge organica di successione del 26 Settembre 1810, emanata dagli Stati del regno di Svezia e sanzionata dal Re, la cui traduzione è annessa alla presente Costituzione. Fra i chiamati alla eredità sarà compreso anche il fanciullo solamente concepito, che prenderà subito il suo rango ereditario allorquando verrà a nascere dopo la morte di suo padre. — Alla nascita di ogni principe chiamato alla successione delle corone riunite di Norvegia e Svezia, il suo nome e l' epoca di sua nascita saranno notificati allo Storthing alla prima sessione, ed inseriti nei suoi processi verbali.

Art. 7. In mancanza del principe chiamato alla eredità, il Re può proporre il suo successore allo Storthing di Norvegia nello stesso tempo che agli Stati di Svezia; appena che il Re avrà fatto conoscere la sua proposta, i rappresentanti dei due popoli sceglieranno nel loro seno una commissione che avrà il diritto di determinare la scelta, se la proposta del Re non è accettata dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due popoli separatamente. — Il numero dei membri di detta commissione, che sarà la stessa per ogni regno, ed il modo di votazione, saranno determinati da una legge che il Re presenterà nello stesso tempo al più prossimo Storthing ed agli Stati del regno di Svezia. Riunita la Commissione, sarà eliminato uno dei membri mediante estrazione a sorte.

---

possono maritarsi senza il consenso del Re sotto pena di perdere i loro diritti ereditari. Essi non possono uscire dal regno senza il consenso del Re. Nessun principe può essere chiamato al governo di un altro stato senza il consenso del Re e del Riksdag. In caso di estinzione della casa reale sarà proceduto ad una nuova elezione.

[1] Le parole: *o nel regno di Norvegia* sono state aggiunte nel 1845.

Digitized by Google

Art. 8. L'età maggiore del Re sarà determinata da una legge[1] *che sarà fatta di comune accordo dallo Storthing di Norvegia e dagli Stati di Svezia, o se, essi non possono intendersi a tale riguardo, da una commissione nominata in conformità alle disposizioni contenute nell' articolo precedente. Appena il Re avrà raggiunta l' età determinata dalla legge, dichiarerà ufficialmente la sua maggiore età.*

Art. 9. Appena il Re, divenuto maggiore, prenderà il governo, presterà avanti lo Storthing il giuramento seguente: « Io prometto e giuro di volere governare il regno di Norvegia in conformità della Costituzione e delle leggi; con l' aiuto di Dio e della sua santa parola. » — Se lo Storthing non si trova riunito a quest' epoca, il giuramento sarà deposto in iscritto al Consiglio di Stato, e rinnovato solennemente dal Re alla prima sessione, oralmente, o per iscritto e per mezzo della persona che egli incaricherà a tale scopo.

Art. 10. La incoronazione e la consacrazione del Re avranno luogo, dopo la sua maggiore età, nella cattedrale di Trondhjem all' epoca e con le cerimonie da lui stesso stabilite.

Atto d' unione contenente la determinazione delle relazioni costituzionali stabilite tra la Svezia e la Norvegia, *del 6 Agosto 1815.*

Art. 6. Se il Re viene a morire e che il suo successore sia ancora minore, il Consiglio di Stato svedese e norvegiano si riunirà subito, per convocare in comune il Riksdag di Svezia e lo Storthing di Norvegia.

Art. 7. Fino a che i rappresentanti dei due regni si siano riuniti per regolare il governo durante la minore età del Re, un Consiglio di Stato composto in numero uguale di membri e norvegiani assumerà il governo del regno, sotto il nome di governo provvisorio di Svezia e Norvegia, osservando le Costituzioni rispettive di ciascun paese.

. . . . . .

Art. 8. La scelta dei tutori che governeranno per il Re minore avrà luogo con le stesse regole e la stessa maniera determinata all' art. 3 per la scelta del successore al trono.[2]

Art. 9. Coloro che assumeranno il governo nei casi sopra espressi presteranno, i Norvegiani avanti lo Storthing di Norvegia, il giuramento seguente: « Io prometto e giuro di volere governare in conformità della Costituzione e delle leggi, con l' aiuto di Dio e della sua santa parola. »

Gli Svedesi presteranno giuramento avanti gli Stati del regno di Svezia.

---

[1] Questa legge fu sanzionata il 18 Luglio 1815. Essa fissa la maggiore età del Re a 18 anni compiuti.

[2] Ved. *Costituzione Norvegiana*, art. 7.

Digitized by Google

Qualora nè il Riksdag o nè lo Storthing si trovassero riuniti in sessione a tale epoca, il giuramento si darà in iscritto al Consiglio di Stato e rinnovato in seguito al prossimo Riksdag o Storthing.

Art. 10. La direzione dell' educazione del Re minore sarà regolata nella maniera prescritta all' art. 8.

Sarà regola inviolabile che il Re minore riceva una istruzione sufficiente nella lingua norvegiana. [1]

Art. 11. Se la discendenza maschile reale viene ad estinguersi, senza che alcun successore al trono sia stato scelto, sarà eletta una nuova dinastia nella maniera prescritta all' art. 3. [2]

---

[1] *Costituzione Norvegiana*, art. 43. La scelta dei tutori che amministreranno il governo per il Re minore sarà fatta con le stesse regole e lo stesso modo prescritto all' art. 7 per la scelta del successore al trono. — Art. 47. La direzione della educazione del Re minore, allorquando suo padre non avrà lasciato a tale riguardo alcuna disposizione per iscritto, sarà stabilita nella maniera prescritta agli articoli 7 e 43.

[2] L' *Atto di unione*, art. 3, dispone che l' elezione vien fatta mediante proposta del Re, o, se l' elezione ha luogo durante la vacanza del trono, del governo provvisorio legalmente costituito, e dei membri del Riksdag e dello Storthing. Qualora la scelta cada sopra differenti persone, una commissione, che eserciterà il diritto dei rappresentanti dei due regni, procederà per mezzo dello scrutinio alla scelta di una sola persona.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

BIBLIOTHECA BODLEIANA

Il Casanova accennando alla disposizione dell' art. 11 la definisce: effetto della imitazione più che conseguenza di una seria meditazione.[1] Essa è desunta dalla legge francese di breve durata del 30 agosto 1842, contraria alla massima accettata nella monarchia assoluta, per la quale la maggiore età del re fu sempre stabilita a 14 anni. Pinehiro-Ferreira censura la disposizione dei governi costituzionali e vorrebbe che il re diventasse maggiore e per conseguenza regnasse a 21 anni. Egli appoggia questa sua opinione al fatto che le attribuzioni del re sono di tale importanza, da richiedere senno ed esperienza non minori di quanto possano occorrere per gli affari comuni; quindi se a 21 anni solamente l'uomo è reputato capace di attendere al disbrigo dei propri affari, lo stesso limite si deve accettare per istabilire la capacità del re ad accudire agli affari di Stato.

Il ragionamento non è illogico, nè privo di verità. Ma occorre in simili casi tenere presenti le difficoltà che potrebbero sorgere mantenendo un lungo interregno, d'altronde l'istruzione e l'educazione che nelle corti si danno attualmente ai principi, sono tali da permettere ad essi di presto acquistare quella pratica negli affari che non possono dare se non gli anni e la lunga esperienza; infine il consiglio, l'appoggio, la devozione dei ministri e consiglieri della Corona saranno valevoli mezzi al giovane re per attendere con decoro ed efficacia agli interessi della Nazione.

Durante la minore età del re si fa luogo alla reggenza, distinta dalla luogotenenza, la quale è la delegazione del potere regio o di una parte di esso per cause indipendenti dalla minore età o dalla incapacità manifesta del re, mentre la reggenza è l' investimento in altra persona di tutti i diritti della prerogativa reale, che il re non può da

[1] Op. cit.

Digitized by Google

sè medesimo esercitare. Su ciò gli scrittori fanno questione se sarebbe o no opportuno d'affidare la scelta del reggente al corpo legislativo o se debba essere designato dalla legge in un certo ordine di persone.

Comprendiamo l'importanza degli argomenti che si possono addurre in favore del sistema elettivo, perchè non è infondato il dubbio che si adduce contro la reggenza legale, di vedere cioè la persona meno atta a Capo dello Stato; ma occorre avvertire che affidando l'elezione del reggente al Corpo legislativo si verrebbero a suscitare apprezzamenti, confronti non sempre tali da accrescere o mantenere il prestigio dei singoli membri della famiglia reale, e si creerebbe altresì contraddizione nell'ordine stabilito dallo Statuto per la successione al trono.

Bensì è da deplorare che lo Statuto sanzioni un pregiudizio dei vecchi tempi, con lo stabilire che nella reggenza siano preferiti gli agnati alla madre. Il sentimento di giustizia e di natura consigliano di deferire alla madre la reggenza prima che ad altri, e dalla storia apprendiamo che regine vedove, principi del sangue, baroni, si disputarono la reggenza, mescolando alle loro contese armi straniere. Meglio di ogni altra argomentazione, valgano le parole che Lamartine pronunziava nel 1841, quando essendo morto il Duca d'Orléans, e prevedendo fosse necessaria la reggenza, caso non previsto dalla costituzione del 1830, si propose su ciò una legge: « Il y a une raison (egli diceva), qui, à elle seule, me déterminerait à ne pas exclure de la régence les mères de nos rois; c'est la nature, la loi de Dieu, la loi du sang. Les mères sont meilleures gardiennes que les compétiteurs ambitieux de la vie, de l'héritage de l'Etat même, ou régnera leur fils. Elles n'ont d'autres avenir que le sien, d'autre ambition que la sienne; et y a-t-il une loi qui garantisse plus la vie et l'héritage du pupille royal et la paix de l'Etat, que le cœur d'une mère? Pourquoi faire des lois quand vous avez celles-là toute faite? Je sais bien que l'esprit du temps, l'adoucissement des moeurs, les surveillances constitutionnelles, écartent ces probabilités des attentats direct sur la vie des princes enfants remis à la garde

Digitized by Google

de leurs plus proches compétiteurs. Mais est-ce une loi prudente que celle, qui en éloignant toujours et à jamais la mère, place toujours et à jamais le régent entre la pensée d'un crime, et la plus grande des tentations que l'ambition puisse offrir à l'homme, un trône?... Je m'étonne de ces dénégations que d'ici répondent à mes paroles, et je les défie, car j'ai apporté le catalogue historique de toutes les régences connues en Europe, depuis l'origine de l'histoire moderne. Il en résulte cette affrayante vérité, à laquelle je ne sais pas comment votre incredulité répondra. Il en résulte cette vérité que sur vingt-huit régences d'hommes, de compétiteurs de proches parentes des pupilles couronnées, vingt-trois ont usurpé le trône qu'ils avaient pour charge de conserver à leurs pupilles. Et comme l'ont-ils usurpé? Par des assassinats, par des crimes, pas des exils, par des oxtracismes dont vous frémiriez, si je vous en apportais les tableaux ici. C'est l'histoire de l'Europe, c'est l'histoire du cœur humaine. Il ne faut jamais placer un crime entre un homme et l'objet de son ambition.... Et bien; supposons-le; le régent éloignera de son âme toute criminelle prévision, le crime est heureusement descendu de ses familles élevées au dessus des nations. Mais ceux à qui de tels crimes profitent en sont-ils toujours les auteurs. Les consultent-on? Non; il y a souvent derrière le prince le plus pur et le plus vertueux, une ambition domestique, une cupidité de troisième ordre qui rève le crime à son profit, et vous apporte le crime toute faite. N'avez-vous pas d'exemples rapprochés, des princes biens innocents, bien vertueux, forcés de monter malgré eux au trône d'un père? Songez à la nuit de Pétersbourg.... Non, la loi que vous faites n'est ni conservatrice, ni dinastique, quoique on en dise; on l'appelle dinastique, et elle est grosse d'usurpations; elle chasse la mère du bureau, et y place le compétiteur et le rival. »

Le eloquenti parole dell'oratore francese vengono per noi in parte confermate dai deplorevoli fatti a cui diede origine in Piemonte la minorità di Carlo Emanuele II, poichè, sorta disputa per la reggenza fra Madama Cristina da una parte, il Cardinale Maurizio ed

Digitized by Google

il Principe Tomaso dall'altra, posero fine alla loro contesa con le armi. Riuscita vincitrice Cristina, ai 14 di Luglio del 1642 fu stabilito che essa resterebbe tutrice e reggente degli Stati di Savoia e di Piemonte.

La disposizione del nostro Statuto neppure è in armonia coi veri principii di diritto pubblico, poichè confonde la reggenza che è ordinamento politico con la tutela che è ordinamento naturale e civile nel proprio senso della parola; oltre a ciò mentre accetta la legge salica per regolare la successione al trono, ammette che la madre possa assumere la reggenza con tutti i diritti ad essa inerenti. [1]

---

[1] Ved. a pag. 152, vol. I.

Digitized by Google

Digitized by Google

ARTICOLO XVIII.

I diritti spettanti alla podestà civile in materia beneficiaria, o concernenti all'esecuzione di ogni natura provenienti dall'estero, saranno esercitati dal Re.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.[1]

Legge 13 Maggio 1871, n. 214, sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede e sulle relazioni dello Stato colla Chiesa, art. 15, 16, 18 [a] — *R. Decreto 25 Giugno 1871, n. 320, che pubblica nuove disposizioni circa l'* exequatur *ed il* R. placet, *art. 1, 2.* [b][2]

---

[1] Ved. il testo in Appendice all' articolo.

[2] La Legge ed il R. Decreto accennati trovansi riportati per intero nel Vol. I, a pag. 71 e 76, come pure nella rubrica *Giurisprudenza* all' art. 1 del citato Volume (pag. 91) trovansi alcune massime che si riferiscono a questo articolo. Si vegga ancora: *Manuale di Legislazione e Giurisprudenza italiana* in ordine al diritto pubblico ecclesiastico ed argomenti affini, pubblicato per cura della Direzione del *Bollettino del Contenzioso cattolico italiano.*

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Come altrove abbiamo avvertito[1] leggi posteriori alla promulgazione dello Statuto, e consuetudini contrarie ad esso, modificarono od abrogarono in molte parti le disposizioni statutarie. Così avvenne riguardo a quanto prescrive l'articolo 18; la legge del 13 Maggio 1874 sulle prerogative del Sommo Pontefice porta la rinuncia al diritto di nomina o proposta nella collazione dei beneficii maggiori; diritto esercitato dal potere civile.

Il concetto da cui parte la rinuncia al diritto di nomina o proposta nella collazione dei beneficii maggiori, non può essere bene afferrato se non si ha presente che coll'art. 16 della citata legge si mantengono l'*exequatur* e il *placet* regio per gli atti dell'autorità ecclesiastica che riguardano destinazione di beni e provviste di beneficii maggiori o minori. Lo Stato abbandona l'ingerenza che esercitava nella nomina dei ministri maggiori, ma non così la vigilanza nella installazione nei loro uffici una volta nominati, e la facoltà di abilitarli ad entrarvi. Il diritto di nomina ha una radice politica negli antichi rapporti fra Stato e Chiesa come tra due potestà ugualmente sovrane; dipende da patti concordati fra Pontefici e Governi, in forza dei quali i primi talvolta delegavano ai secondi la facoltà di nominare, talvolta dichiaravano di assentire a nomine già fatte. Il diritto di nomina d'indole positiva piuttosto che storica, non ha alcun filo che lo congiunga colle tradizioni degli *exequatur*, del *placet*, antichi istituti destinati a serbare inviolate le garanzie d'ogni Governo negli effetti civili delle provviste o nel maneggio della proprietà ecclesiastica, e nemmeno col regio patronato, le cui origini, come quelle degli altri patronati, si devono esplorare nelle leggi e nelle fonti canoniche. Le proposte, le elezioni, le nomine, quantunque ordinariamente siano altrettanti privilegi dei

[1] Ved. vol. I, pag. LXV, § XXIII.

Digitized by Google

patroni, furono però nel corso dei tempi, anche indipendentemente e senza connessione di patronato, facoltà che si direbbero palleggiate tra popolo, clero, capitoli e poteri i quali, l'uno sull'altro disputarono per esercitarlo, di consuetudini, di prerogative, di opportunità. Rilevata poi interamente nelle vicissitudini che segnarono il tramonto dell'ingerenza laicale e l'esclusione delle gerarchie minori nella elezione, questa facoltà dei Pontefici, Governi e Principi, i quali nell'organismo civile e politico dello Stato trovavano qualche cosa di connaturato colla Chiesa, concordarono direttamente con quelli per l'esercizio di un diritto che essi credevano ai bisogni ecclesiastici più proficuamente affidato al loro ministero. Onde il diritto di nomina ebbe una base puramente pattuita, che non rispondeva nemmeno alle relazioni naturali fra Stato e Chiesa, quali s'intendevano una volta, che rimaneva diversa fra luogo e luogo, mutabile per circostanze e spesso anche per arbitrii, e non era pur costante in tutti i luoghi. Nel Napoletano, nel Piemonte, nel Lombardo-Veneto, esisteva un diritto di regia nomina, che si estendeva anche a canonicati di capitoli-cattedrali. Nella Toscana si conosceva un diritto di proposta fatta per mezzo di quaderne. In Parma e Modena nè l'uno nè l'altro, e gli ex-Stati Pontificii sono fuori di questione. Ora, nelle nuove relazioni fra lo Stato e la Chiesa, i concordati non possono più mantenere effetto; dunque mancava la base di questo diritto e ben si dichiarò di rinunciarvi.

Nulla però è innovato riguardo alla collazione dei benefizii di patronato regio. Questo non costituisce una parte distinta ed aggiunta alle tre specie di patronato, canonicamente conosciute sotto la denominazione di *ecclesiastico, laicale, misto*, e che traggono origine da certi atti valevoli ad accordare un patrocinio sui beni di coloro che mediante fondazioni o donazioni contribuivano ad accrescere il bene della Chiesa.

Sull'autorità del Gatta [1] noi sappiamo che il patronato regio è di

---

[1] Gatta, *Collez. di R. Disp. Dissert. sui benefizi patrimoniali e sulle Chiese ricettizie*, parte I, tom. I, pag. 47 e seg., citato dal Tiepolo nell'*op. cit.*

Digitized by Google

due specie: o colla piena facoltà di conferire o di semplicemente nominare e presentare. Il patronato regio di prima specie comprende la libera e piena collazione delle chiese e dei benefizii; senza veruna istituzione o autorità ecclesiastica, la quale nelle Decretali è solita chiamarsi donazione. In virtù di questa il Re, per titolo collativo, assolutamente e indipendentemente dalla potestà ecclesiastica e da qualunque altro, dona o sia conferisce il benefizio, o la dignità, o la Chiesa, e dà ancora facoltà di prenderne il possesso. Di questo abbiamo infiniti esempi nei canoni e nella collezione delle Decretali pontificie.

Da ciò emerge chiaramente che al patronato, istituzione meramente privata, la legge, regolatrice dei rapporti fra Stato e Chiesa, non poteva portare modificazioni, se non per quanto fosse stato disposto dalle leggi eversive dell'asse ecclesiastico. Al contrario dovevasi dalla legge rinunciare a quelli che nascenti dalla prerogativa regia sono ben distinti da quelli nascenti da patronato regio, i quali rimangono sotto l'impero della legge comune, imperocchè, come osserva il Tiepolo,[1] si risolverebbe in un eccesso di attribuzioni dello Stato nella sfera della Chiesa, una volta che quello nulla ha da attendere per la propria sfera dal loro esercizio, non servendo più a tutelare alcun interesse d'ordine pubblico dello Stato, essendosi proclamata l'assoluta libertà ed indipendenza nei rapporti fra lo Stato e la Chiesa.[2]

---

[1] Ved. Tiepolo, *op. cit.*

[2] Chi ama conoscere quali siano le disposizioni adottate dalle singole Costituzioni politiche nelle relazioni fra la Chiesa e lo Stato, può consultare la *Legislazione comparata*, all'art. I, del vol. I.

Digitized by Google

APPENDICE.

LEGISLAZIONE.

a) VITTORIO EMANUELE II
per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato:
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

. . . . . .

TITOLO II.

. . . . . .

ART. 15. È fatta rinuncia dal Governo al diritto di legazia apostolica in Sicilia, ed in tutto il Regno al diritto di nomina o proposta nella collazione dei benefizi maggiori.

I benefizi maggiori e minori non possono essere conferiti se non a cittadini del Regno, eccettochè nella città di Roma e nelle sedi suburbicarie.

Nella collazione dei benefizi di patronato Regio nulla è innovato.

ART. 16. Sono aboliti l'*exequatur* e *placet* regio ed ogni altra forma di assenso governativo per la pubblicazione ed esecuzione degli atti delle Autorità ecclesiastiche.

Però fino a quando non sia altrimenti provveduto colla legge speciale di cui all'art. 18, rimangono soggetti all'*exequatur* e *placet* regio gli atti di essa autorità, che riguardano la destinazione dei beni ecclesiastici e la provvista dei benefizi maggiori e minori, eccetto quelli della città di Roma e delle sedi suburbicarie.

Restano ferme le disposizioni delle leggi civili rispetto alla creazione e ai modi di esistenza degli istituti ecclesiastici ed alienazione dei loro beni.

. . . . . .

ART. 18. Con legge ulteriore sarà provveduto al riordinamento, alla conservazione ed alla amministrazione delle proprietà ecclesiastiche del Regno.

Digitized by Google

ATTI PARLAMENTARI.

Camera dei Deputati.

Avendo accennato alla rinuncia da parte dello Stato del diritto di nomina nella provvista dei benefizi, crediamo utile di far conoscere, con le parole stesse del relatore della Commissione parlamentare, on. Bonghi, quali guarentigie sono riservate al potere esecutivo.

Bonghi (*relatore*). . . . . .

Il sistema della commissione è abbandonare sì l'ingerenza che lo Stato oggi esercita nella nomina di questi ministri, ma per mantenere per ora la vigilanza e sindacato che lo stato esercita su queste nomine una volta fatta, prima che i nominati entrino nell'ufficio, per abilitarli ad entrarvi.

Il diritto dell'*exequatnr* e del *placet* che i Governi hanno esercitato finora, non si riferisce a tale e tal'altra parte della collazione dei benefizi; — il diritto dell'*exequatur* e del *placet* l'investe tutte. Esso si riferisce alla pubblicazione dell'ordinanza ecclesiastica colla quale un sacerdote è investito dal benefizio maggiore o minore che sia. Questo rescritto può essere pubblicato o no nello Stato, secondo che l'autorità suprema vi oppone o no il suo *exequatur* o il suo *placet*, la sua visura insomma; cosicchè non è punto vero, non è punto esatto che l'autorità ecclesiastica, quando si mantenga il diritto al Governo dell'*exequatur* e del *placet*, e si lasci quello della partecipazione alla nomina stessa del beneficiato, l'autorità ecclesiastica potrebbe da sua parte nominare il vescovo, e lo Stato dalla sua negargli la temporalità, cosicchè niente mancherebbe però a quel vescovo per esercitare pubblicamente l'ufficio suo. Bisogna bene persuadersi che oggi le temporalità sono intimamente connesse coll'ufficio; e in tutti quanti i rescritti coi quali dal Pontefice o dal vescovo un beneficio maggiore o minore è conferito, il Papa per la parte sua, i vescovi per la parte loro, non conferiscono solo l'ufficio al vescovo od al parroco, ma conferiscono nel tempo stesso il godimento dei beni a quell'ufficio ecclesiastico, sia il vescovo, sia il parroco, giuridicamente e necessariamente connesso.

Digitized by Google

E questo diritto di conferire l'ufficio ecclesiastico insieme colla temporalità delle quali è investito e abilitato a godere il frutto in compenso del suo lavoro spirituale, questo diritto, dico, non potrà mai essere alterato o variato fino a che il concetto del beneficio non sia alterato, fino a che l'entità giuridica del beneficio non sia distrutta poichè esso è l'unico residuo, l'ultima ombra che noi da una parte, la Chiesa dall'altra, concordi in ciò, custodiamo molto più gelosamente del dovere di quell'antica organizzazione feudale nella quale nacque e si sviluppa l'unico resto di quel vecchio organismo nel quale l'ufficio era connesso al giuramento, nel quale l'ufficio germogliava per così dire, dalla terra stessa, di cui si raccoglieva l'uso ed il frutto. Cosicchè sia il Pontefice per parte sua, che i vescovi per parte loro quando istituiscono vescovi o parroci, danno allo stesso tempo l'ufficio e il benefizio, attribuiscono l'esercizio del potere spirituale e il godimento dei beni temporali; e l'*exequatur* ed il *placet* dello Stato, opponendosi alla ordinanze, alle bolle, ai brevi, alle lettere, ai rescritti del Papa e del vescovo, abilita così all'esercizio pubblico, esterno, legale dell'ufficio, come al sicuro, tranquillo, giuridico godimento dei beni che con quell'ufficio è connesso.

Ed è bene osservare altresì che il diritto dell'*exequatur* e del *placet* si applica a tutti quanti i benefizii maggiori e minori a tutti quanti gl'investiti dei vescovati e delle parrocchie; cosicchè il mantenimento di esso salva tutta quanta l'autorità dello Stato, tutta la sua facoltà di sindacato sulla qualità della persona investita dalla giurisdizione ecclesiastica in quanto possono influire sulla quiete e sulla sicurezza pubblica, mentre il diritto di nomina e di proposta non si riferisce, ed anche solo in parte, se non ai vescovi soli . . . . . .

La Commissione non viola, non tocca, non vizia l'organismo della collazione dei benefizi; lascia che in ciò l'associazione cattolica, quale di fatti si trova costituita, si determini da sola; ma vuole pure lo Stato si tuteli dai pericoli che potrebbero cagionargli attualmente l'arbitrio, che intanto, per le norme che nella collazione potrebbero immediatamente prevalere, l'alto clero acquista dietro l'abbandono per parte del Governo d'ogni ingerenza nella nomina stessa dei beneficati. [1]

---

[1] Atti parlamentari. — Camera dei Deputati. Sessione 1870-71. — Tornata del 14 Marzo 1871. — Ved. *Atti Parlamentari,* Vol. I, pag. 110-11.

Digitized by Google

Digitized by Google

ARTICOLO XIX.

La dotazione della Corona è conservata durante il Regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni.

Il Re continuerà ad avere l' uso dei reali palazzi, ville, e giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla Corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un ministro responsabile.

Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima legislatura, dopo l' avvenimento del Re al Trono.

ARTICOLO XX.

Oltre i beni che il Re attualmente possiede in proprio, formeranno il privato suo patrimonio ancora quelli che potesse in seguito acquistare a titolo oneroso o gratuito, durante il suo Regno.

Il Re può disporre del suo patrimonio privato, sia per atti fra vivi, sia per testamento, senza essere tenuto alle regole delle leggi civili che limitano la quantità disponibile. Nel rimanente il patrimonio del Re è soggetto alle leggi che reggono le altre proprietà.

Digitized by Google

ARTICOLO XXI.

Sarà provveduto per legge ad un assegnamento annuo pel Principe ereditario giunto alla maggiorità, od anche prima in occasione di matrimonio; all'appannaggio dei Principi della Famiglia e del Sangue Reale nelle condizioni predette; alle doti delle Principesse, ed al dovario delle Regine.

LEGGI, DECRETI E REGOLAMENTI RELATIVI.[1]

Legge 16 Marzo 1850, nº 1004, colla quale si stabilisce la dotazione, di cui il Re dovrà godere durante il suo regno[a] — *Legge 16 Marzo 1850, nº 1063, colla quale si fissa l'assegnazione sovra le Finanze per il dovario della regina Maria Teresa Francesca di Toscana, vedova del Magnanimo Re Carlo Alberto*[b] — *Legge 7 Aprile 1850, nº 1012, che stabilisce l'appannaggio del Principe Ferdinando Maria Duca di Genova*[c] — *Legge 1º Luglio 1857, nº 3624, per assegnamento dell'annua somma di lire 100,000 a S. A. R. il Principe di Savoia Carignano a titolo di spese di rappresentanza*[d] — *Legge 29 Gennaio 1859, nº 3102, per assegnamento di dote a S. A. R. la Principessa Clotilde*[e] — *Legge 15 Luglio 1862, con la quale si stabilisce una dote a S. A. R. la Principessa Maria Pia di Savoia*[f] — *Legge 26 Marzo 1865, nº 2213, per istabilire un annuo assegno da corrispondersi al Prin-*

[1] Ved. il testo in Appendice all' articolo.

Digitized by Google

cipe ereditario[g] — *Legge 30 Giugno 1867, n° 3761, per istabilire l' appannaggio da corrispondersi al Principe Amedeo, Duca d'Aosta*[h] — *Legge 5 Febbraio 1868, n° 4212, con la quale si determina la somma costituente la dotazione della Corona*[i] — *Legge 23 Febbraio 1868, n° 4235, che assegna una dote a S. A. R. la Principessa Margherita Maria*[l] — *Legge 26 Agosto 1868, n° 1347, che stabilisce la dotazione immobiliare della Corona*[m] — *Legge 20 Maggio 1872, n° 823, che modifica la dotazione immobiliare della Corona*[n] — *Legge 30 Marzo 1873, n° 1364, con la quale è ripristinato l' appannaggio a S. A. R. il Duca d'Aosta*[o] — *Legge 21 Maggio 1876, n° 3122, che accorda L. 1,500,000 alla lista civile e modifica la dotazione immobiliare della Corona*[i p] — *Legge 31 Maggio 1877, n° 3857, concernente la dotazione della Corona*[q] — *Legge 24 Agosto 1877 sull' imposta di ricchezza mobile*[r] — *Legge 27 Giugno 1880, n° 5317, serie 2ª, che provvede alla dotazione della Corona durante il Regno di S. M. il Re Umberto I*[s] — *Legge 26 Aprile 1883, n° 2292, serie 3ª, che aumenta l' appannaggio a S. A. R. il Duca di Genova.*[t]

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

BELGIO. — Costit. accenn. Cap. II.

Art. 77. La legge stabilisce la lista civile per la durata di ciascun regno. [1]

BRASILE. — Costit. accenn., Cap. III.

Art. 107. Quando l' Imperatore sale al trono, l' Assemblea generale gli assegna, come pure all' Imperatrice sua augusta sposa, una dotazione proporzionata allo splendore della loro alta dignità.

Art. 108. La dotazione assegnata all' Imperatore regnante ed all' augusta sua sposa dovrà essere aumentata ulteriormente, visto che le circostanze non permettono di fissarlo da questo momento come lo esigerebbe la dignità della loro augusta persona e della nazione. [2]

Art. 109. L' Assemblea generale assegnerà ancora alimenti (alimentos) al Principe imperiale ed agli altri Principi dalla loro nascita. Questi alimenti cesseranno di essere forniti solamente nel caso in cui i Principi uscissero dal territorio dell' impero.

Art. 110. I precettori dei Principi saranno scelti e nominati dall' Imperatore, e l' Assemblea decreterà un assegno che dovrà essere pagato dal tesoro nazionale.

Art. 111. Nel corso della prima sessione di ciascuna legislatura, la Camera dei Deputati domanderà ai precettori un rapporto sul progresso dei loro augusti allievi.

Art. 112. Quando le Principesse contrarranno matrimonio, l' Assemblea assegnerà loro una dote, e gli alimenti cesseranno dal giorno in cui essa sarà versata.

Art. 113. I Principi che si mariteranno ed anderanno a risiedere fuori

---

[1] La legge del 23 Dicembre 1863 ha fissato a 3,300,000 franchi la lista civile di Leopoldo II.

[2] La dotazione assegnata a Don Pedro II fu fissata ad 800 milioni di reali (2,278,400 lire circa) e quella dell' Imperatrice a 96 milioni di reali (272,700 lire circa) con decreto del 28 Agosto 1840.

Digitized by Google

dell' Impero, riceveranno una sol volta, una somma determinata dall' Assemblea, e saranno per ciò sospesi gli alimenti.

Art. 114. La dotazione, gli alimenti e le doti, di cui è questione negli articoli precedenti, saranno pagati dal tesoro pubblico e consegnati ad un Intendente nominato dall' Imperatore. È per mezzo di tale Intendente che si adirà ai tribunali per le azioni attive e passive della casa imperiale.

Art. 115. I palazzi e terre nazionali possedute attualmente da Don Pedro I, continueranno ad appartenere ai suoi successori, e la nazione provvederà per gli acquisti e contratti che giudicherà opportuni per il decoro e pel desiderio dell' Imperatore e della sua famiglia.

BULGARIA. — Costit. accenn. Cap. VII.

Art. 35. Una lista civile di 600,000 lire è votata dall' assemblea nazionale per assegnamento al Principe ed alla sua corte. Questa somma non può essere nè aumentata nè diminuita se non in seguito ad accordo tra il Principe e l' Assemblea nazionale.

Art. 36. L'Assemblea nazionale fissa la lista civile attribuita all' erede del trono fino alla sua maggiore età.

DANIMARCA. — Legge accenn. — II.

Art. 9. La lista civile del Re sarà stabilita con legge per la durata del suo regno. Questa legge determinerà nello stesso tempo i castelli ed altri dominii dello Stato che faranno parte della lista civile. La lista civile non potrà essere aggravata di alcun debito.

Art. 10. Si potrà stabilire, per legge, un appannaggio ai membri della famiglia reale. Essi non potranno godere di tali appannaggi fuori del regno senza il consenso del Rigsdag.

FRANCIA.

La dotazione assegnata al Presidente della Repubblica non è regolata in modo invariabile; essa è iscritta ciascun anno in Bilancio, al capitolo delle dotazioni, dal 16 settembre 1871 è stata sempre di 600,000 lire; ma le spese di rappresentanza si sono elevate successivamente da 162,400 a 300,000 lire nel 1873 ed a 600,000 lire nel 1876.

GRECIA. — Costit. accenn.

Art. 42. La lista civile è fissata da una legge; quella del Re Giorgio I, comprendendovi la somma votata dall' antecedente Camera ionica, è fissata ad 1,125,000 dracmi. Tale somma può essere aumentata da una legge dopo 10 anni.

Digitized by Google

INGHILTERRA.

La lista civile ha subito alcune varianti. Giorgio III ebbe per prima assegnazione L. st. 800,000 annue, poscia per le molte spese, fatte particolarmente per comprare i voti in Parlamento, gli fu elevata a L. st. 900,000 A Giorgio IV fu fissata in L. st. 845,727 ed a Guglielmo IV di L. st. 510,000, ma fu però liberato dal pagamento degli stipendii ai giudici, agli ambasciatori, ed agli altri ufficiali civili, che fino allora l'avevano gravata.

La lista civile della Regina Vittoria fu ridotta a L. st. 385,000 essendo stata ridotta pure la lista delle pensioni che pesava su quella di Guglielmo IV per 65,000 L. st. l'anno. Di quelle 385,000 L. st. 325,000 servono per le spese di corte e 60,000 per la borsa privata della Regina.

La lista civile è pagata dal fondo consolidato, dal quale si traggono pure gli appannaggi pel Principe di Galles e per gli altri membri della famiglia reale, che ascendono a L. st. 161,000. Ma da questa somma complessiva bisogna detrarre le rendite del demanio della Corona, cedute nel 1700 alla Stato; che oggi ascendono a L. st. 380,000, per la qual cosa il peso della lista civile sulla nazione non è molto grave.[1]

PAESI BASSI. — Costit. accenn. Cap. II. Sez. II.

Art. 27. Oltre la rendita dei dominii ceduti in virtù della legge del 26 Agosto 1812 e restituiti nel 1848 dal Re allo Stato come dominio della corona,[2] *il Re Guglielmo II gode di una rendita annuale di un milione di fiorini sul tesoro pubblico. Per ciascuna nuova successione al trono, la rendita della corona sarà stabilita per legge.*[3]

PORTOGALLO. — Carta accenn. Cap. II.

Art. 80. Le Cortes generali, allorquando il Re sale al trono, gli asse-

---

[1] Ved. Cardon R., *op. cit.*, vol. II.

[2] Conformemente all'articolo 31 della Costituzione del 1815, la legge del 26 Agosto 1822 aveva ceduto al Re in assoluta proprietà un certo numero di dominii, situati per la maggior parte nelle provincie del Nord-Brabante, Zelanda, Gueldra e Limbourg. Alcuni di questi dominii erano stati ceduti dal Re alla Società belga dell'industria nazionale. Dopo la separazione dal Belgio, quelli situati nei Paesi-Bassi furono restituiti al Re pagando l'abbandono di tutte le proprietà mobiliari ed immobiliari che esso possedeva nel Belgio. Nel 1848, il re Guglielmo II ha restituiti tali possessi allo Stato. Però continuano ad essere usufruiti dalla corona, ma sono inalienabili. (Ved. Dareste, *Op. cit.*, vol. I.)

[3] La rendita della corona è stata fissata all'avvenimento del re Guglielmo III a 600,000 fiorini. Legge del 10 Agosto 1849.

Digitized by Google

gnano, come pure alla Regina sua sposa, una dotazione adeguata allo splendore dell' alta loro dignità.

Art. 81. Le Cortes assegneranno ugualmente alimenti (alimentos) *al Principe reale ed agli Infanti dalla loro nascita.* [1]

Art. 82. Quando le Principesse o gl' Infanti contrarranno matrimonio le Cortes faranno loro un assegnamento, e gli alimenti cesseranno dal giorno in cui questo sarà loro dato.

Art. 83. Gli Infanti che si maritassero ed andassero a stabilirsi fuori del Regno, riceveranno per una sola volta una somma determinata dalle Cortes, e ciò darà luogo alla cessazione degli alimenti.

Art. 84. L' assegnamento, gli alimenti, le doti, dei quali è parola negli articoli precedenti, saranno pagati dal tesoro pubblico e rimessi ad un Intendente nominato dal Re, per il cui mezzo saranno sostenute le azioni in giudizio, tanto attive come passive, riguardanti gl' interessi della casa reale.

Art. 85. I palazzi e terreni reali che sono attualmente posseduti dal Re continueranno ad appartenere ai suoi successori; le Cortes provvederanno agli acquisti e costruzioni che esse giudicheranno opportuni per decoro ed aggradimento del Re.

PRUSSIA. — Costit. accenn. Tit. III.

Art. 59. Al fondo della dotazione della corona appartiene la rendita assegnata dalla legge del 17 Gennaio 1820 sulle rendite delle dogane e delle foreste.

RUMENIA — Costit. accenn. Sez. I.

Art. 94. La legge stabilisce la lista civile per la durata di ciascun regno. [2]

SERBIA. — Costit. accen. V.

Art. 95. Il dominio dello Stato è distinto dal dominio del Principe (kniajevo privatno imanie); *il Principe può disporre liberamente di quest' ultimo (tra vivi e per testamento), conformemente alle disposizioni del Codice civile.*

---

[1] Appartiene il titolo d' Infante ai figli dell' erede presuntivo del regno, ad eccezione del primo nato, al quale spetta il titolo di Principe di Beira. L' erede presuntivo porta la qualifica di Altezza Reale, come pure il Principe di Beira; gl' Infanti sono chiamati Altezza.

[2] Legge del 29 Luglio 1866 sulla lista civile del Principe Carlo I.

Digitized by Google

SPAGNA. — Costit. accen. Tit. VI.

Art. 57. La dotazione del Re e della sua famiglia sarà fissata dalle Cortes al principio di ciascun regno. [1]

STATI UNITI D'AMERICA — Costit. accenn. Sez. I.

Art. 7. Il Presidente riceverà per i suoi servizi, ad epoche fisse, una indennità che non potrà essere aumentata nè diminuita durante il periodo per il quale sarà stato eletto, e durante il detto periodo non potrà ricevere alcun altro emolumento dagli Stati-Uniti o da uno degli Stati.

SVIZZERA — Costit. accenn. II.

Art. 99. Il Presidente della Confederazione e gli altri membri del Consiglio federale ricevono un assegnamento annuo dalla Cassa federale. [2]

---

[1] La legge del 26 Giugno 1876 stabilisce la dotazione del re (7 milioni di pesetas) e della casa reale. — La legge del 13 Novembre 1879 fissa la dotazione della regina di Spagna (450,000 pesetas).

[2] Art. 95. L'autorità direttoriale ed esecutiva superiore della Confederazione è esercitata da un Consiglio federale, composto di sette membri.

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Ragioni di convenienza e di decoro giustificano il disposto dell'articolo che commentiamo. Ognuno comprende quanto sia necessario provvedere al sovrano i mezzi adeguati per esercitare con la dovuta munificenza l'alto suo ufficio di rappresentante della Maestà nazionale e di cooperatore nell'opera civilizzatrice del progresso. A questo concetto si uniformarono tutte le costituzioni, sanzionando un assegnamento annuo da darsi al Capo dello Stato. Da ciò la disposizione dell'art. 19; però ragioni di ordine superiore ed imprevedibile portarono una deroga nell'applicazione pratica dell'articolo medesimo. Secondo la lettera della legge, la dotazione dovrebbe venire stabilita per la durata di ogni regno dalla prima legislatura dopo l'avvenimento del Re al trono; la pratica non fu conforme alla prescrizione legislativa. A Vittorio Emanuele, salito al trono il 23 Marzo 1849, fu regolata la dotazione solamente dalla seconda legislatura,[1] e frequenti mutazioni si ebbero nella legge stessa durante il glorioso regno di Vittorio Emanuele; la prima avvenne per la liberazione delle provincie lombarde, toscane e dell'Emilia, con un disegno di legge presentato alla Camera nella tornata 12 Maggio 1860, che da 4 milioni fece salire l'assegnamento a 10,500,000 a cominciare dal 1° Gennaio 1860. Nel 1862, per l'unione al Regno delle provincie napoletane e siciliane fu deliberato un nuovo aumento in L. 5,750,000, cifra che venne poi ridotta di 4 milioni per spontanea e generosa iniziativa del Re stesso, in causa della situazione finanziaria della nazione.[2] Questa do-

[1] Ved. la nota a pag. 446-47.

[2] Crediamo nostro dovere di riportare la seguente lettera, diretta da S. M. il Re al Presidente del Consiglio, con la quale fa conoscere i suoi intendimenti di contribuire a migliorare le condizioni finanziarie del paese:

« Caro Rattazzi. — Essendo giunto il momento di provvedere alla condizione della finanza con saggie economie, e nell'atto in cui il Ministro

Digitized by Google

tazione fu di nuovo modificata nel 1877 portandola a lire 14,250,000 annue.

Nell'avvenimento di Re Umberto al trono fu rigorosamente rispettato il disposto dell'articolo, e per dotazione alla Corona fu stabilita la somma stessa decretata da precedente legge.

Varie sono le osservazioni che si possono sollevare sull'attuale sistema di assegnazione della lista civile. Innanzi tutto può ritenersi dovere essa venire proposta unicamente dal potere legislativo, ed anzi più specialmente dalla Camera dei Deputati per l'indole finanziaria del provvedimento. A tale opinione noi pure incliniamo, ed il Governo stesso vi si uniformò nella pratica, poichè il Ministero, presentando alla Camera nel 1850 il progetto di legge relativo alla dotazione della Corona, non indicò alcuna somma, deferendo la determinazione di essa al parere della Commissione, che doveva riferire intorno al progetto, determinata poi in quattro milioni.

---

delle finanze sta per proporre al Parlamento molte ed importanti riduzioni di spese in ogni ramo di amministrazione, desidero io stesso per il primo di darne alla nazione l'esempio, e mi sono determinato di ridurre di quattro milioni la lista civile, che mi venne assegnata con legge.

» Spero che tutte le amministrazioni dello Stato, seguitando il mio esempio, si rassegneranno volenterosi a quei sacrifizi che le circostanze finanziarie del paese richiedono, ed io ho fiducia che in questo modo, e coi provvedimenti finanziari che saranno tosto sottoposti alla sanzione del Parlamento, si potrà in un tempo non molto lontano conseguire nel bilancio dello Stato quell'equilibrio che è sì giustamente desiderato.

» Debbo però farle presente che, per le ragioni a lei esposte a viva voce, e che le autorizzo, quando lo stimi, a comunicare al Parlamento, la lista civile dovette negli anni scorsi incontrare alcune passività, che in tutto ascendono a sei milioni.

» Le esprimo in questa occasione il desiderio di vedere tolto questo peso, onde si possa pel nuovo anno stabilire un bilancio normale e regolare della lista civile.

» Ella potrà formulare questo mio pensiero in un progetto di legge che le do facoltà di presentare in nome mio al Parlamento.

» Sono coi sentimenti della più sincera amicizia suo affezionatissimo

» VITTORIO EMANUELE. »

La lettura di questa lettera fu accolta da unanimi applausi dalla Camera dei Deputati nella tornata dell'8 Maggio 1867.

Digitized by Google

Fu anche proposto di potere stabilire la dotazione nella seconda legislatura che seguirebbe l'avvenimento al trono del nuovo Re, anzi che nella prima, come prescrive il già citato articolo 19. Di ciò fu largamente discusso nella Camera dei Deputati. Se si dovesse accettare la teoria accennata, si verrebbe a porre una limitazione all'esercizio della prerogativa concessa al Re dall'articolo 9, poichè egli si troverebbe nel caso di non potere sciogliere la Camera se prima non fosse deliberata la dotazione della Corona; quasi l'interesse generale sarebbe sacrificato al particolare. Ognuno comprende che ciò sarebbe contrario allo spirito della legge ed al regolare funzionamento del regime costituzionale.

Si è pure creduto da taluni di sollevare il dubbio se quanto viene assegnato alla Corona, debba servire anche a provvedere ad alcuni servizi di ordine pubblico. L'espressione usata dallo Statuto: *dotazione della Corona*, rende chiaro il concetto che nella assegnazione fatta in virtù di tale articolo si vuole solamente provvedere alle spese del Capo dello Stato onde mantenerne la propria dignità ed indipendenza nell'esercizio delle alte sue prerogative. E maggiormente ciò è da ritenersi, pensando che i compilatori dello Statuto, alle parole già usate in precedenti Costituzioni: *lista civile*, sostituirono: dotazione della Corona. In Inghilterra invece la lista civile del Sovrano serve anche a provvedere ad alcune spese pel servizio civile.[1] Colà si è pur creduto necessario di porre la lista civile sotto la responsabilità di un ministro con diritto nel Parlamento d'invigilarne l'amministrazione.[2] Simile provvedimento fu reclamato in Italia dal deputato Bertani. Ma la proposta non venne accolta, per i motivi chiaramente

---

[1] Macaulay, *History*, XV.

[2] Su tal proposito Lord Brougham osservava essere incostituzionale di lasciare ammassare dal re una *considerevole* ricchezza privata, mediante risparmi e speculazioni commerciali nella supposizione che possa giungere ad ammassare almeno 50 milioni di lire (1250 milioni di lire italiane) e soggiunge: « questo sarebbe un fatto legalissimo, eppure assolutamente incostituzionale, e qualunque ministro che gli desse mano, cadrebbe certamente in severa censura. » (*British Constitution.*)

Digitized by Google

esposti nella discussione parlamentare riportata in *Appendice* all'articolo presente.[1]

Come l'articolo 21 prescrive, anche ai Principi viene fatto un annuo assegnamento; alle Principesse è provveduta la dote, ed alle Regine è dato il dovario.

L'unica questione insorta riguardo alle disposizioni accennate, fu quella di sapere se anche per gli appannaggi ai Principi reali potesse valere la regola della immutabilità prescritta per la lista civile. La Camera dei Deputati ne stabilì la massima fino dal 1850 approvando l'osservazione del Jacquier, che sul proposito disse: « Il n'est pas même de l'apanage d'un prince comme de la liste civile est fixée pour tout le règne et ne peut être diminuée, ni augmentée: l'apanage des princes peut être augmenté ou diminué selon les circonstances. » In conformità di questa massima, nel 1883 fu aumentato di L. 10,000 l'appannaggio del Principe Tommaso, malgrado la viva opposizione fatta dai deputati di parte radicale.

---

[1] Ved. pag. 561-88.

Digitized by Google

APPENDICE.

—

LEGISLAZIONE.

a) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova ecc., ecc., Principe di Piemonte ecc., ecc., ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno adottato;
Noi abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

CAPO PRIMO.

Disposizioni preliminari.

ART. 1.

La dotazione di cui il Re dovrà godere durante il suo Regno, a termini dell'articolo diecinove dello Statuto, si comporrà di un determinato assegnamento in beni mobili ed immobili, e della corresponsione d'un'annua somma dalle finanze dello Stato.

CAPO SECONDO.

Della dotazione in beni immobili ed in beni mobili.

ART. 2.

La dotazione in beni immobili comprenderà i palazzi, i fabbricati ed i terreni indicati nell'Elenco segnato *A* unito alla presente, che sarà vidimato dal Ministro Segretario di Stato delle Finanze.

S'intenderanno far parte di ciascuno dei suddetti immobili le loro dipendenze tutte, sì e come risulteranno dal Quadro che ne sarà formato a termini dell'articolo quarto.

ART. 3.

La dotazione in beni mobili comprenderà le gioie, perle, pietre preziose, le statue, i quadri, compresi quelli della Reale Galleria, i meda-

Digitized by Google

glioni, le armerie antiche ed altri oggetti d'arte, le biblioteche, il vasellame e gli oggetti tutti in argento ed oro, le biancherie, e gli arredi ed effetti mobili d'ogni sorta esistenti nei palazzi, castelli, fabbriche, parchi e giardini indicati nel detto Elenco non che nei guardamobili.

Di questa dotazione faranno parte gli oggetti d'arte esistenti negli immobili che giusta l'articolo decimo passeranno al Demanio dello Stato, come altresì i palchi riservati alla Real Casa nel Teatro annesso alle Segreterie.

La Galleria Reale dovrà rimanere aperta al pubblico e specialmente agli artisti nei giorni e nelle ore che saranno determinate dalla Intendenza della Casa Reale con apposito Regolamento.

ART. 4.

Sarà formato a spese delle Finanze ed in contraddittorio del Sovr'Intendente Generale della Real Casa un inventario tanto dei beni stabili col relativo piano figurativo, quanto di tutti gli oggetti mobili che costituiranno la dotazione come al precedente articolo.

A quelli degli oggetti mobili che per l'uso sono soggetti a deterioramento sarà fatto l'estimo del loro valore.

I suddetti inventari, piani ed estimi saranno estesi a quattro originali, e debitamente certificati e firmati dal Ministro di Finanze, saranno consegnati uno al Senato, uno alla Camera dei Deputati, uno al Ministero delle Finanze, ed uno all'Amministrazione della dotazione della Corona per essere conservati nei proprii Archivi.

CAPO TERZO.

Condizioni del godimento dei beni costituenti la dotazione della Corona.

ART. 5.

Il Re potrà fare ai palazzi, ai castelli, alle ville, alle fabbriche ed ai parchi costituenti la dotazione tutte quelle variazioni che giudicherà convenienti per la loro conservazione e pel loro abbellimento.

ART. 6.

Le spese tutte per la manutenzione e per la conservazione in buono stato dei beni, tanto immobili, quanto mobili di cui si compone questa dotazione, rimangono a carico della Corona. Tuttavia i mobili portati nell'inventario con estimo potranno essere permutati od alienati a condizione di essere surrogati.

Digitized by Google

ART. 7.

I boschi facienti parte della dotazione saranno soggetti alle prescrizioni delle leggi forestali in quanto può concernerli.

Per tagli ordinarii sarà stabilito un turno regolare periodico.

Per tagli straordinarii e per quelli di alberi d'alto fusto dovrà riportarsi l'assenso del Ministro delle Finanze.

ART. 8.

Per quanto riguarda alla durata delle locazioni dei beni, che formano la dotazione della Corona, si osserveranno, avvenendo il caso di successione al Regno, le disposizioni stabilite in materia di usufrutto dagli articoli 506 e 507 del Codice civile.

CAPO QUARTO.

Dell' assegnazione d'un' annua somma sopra le Finanze.

ART. 9.

L'assegnazione sopra le Finanze per la dotazione della Corona è stabilita nella somma di annue lire *quattro milioni.*

ART. 10.

Tale somma sarà pagata ripartitamente per dodicesimi, ed in anticipazione di mese in mese alla persona che sarà delegata dal Re.

CAPO QUINTO.

Dei beni immobili e delle spese
che dalla dotazione della Corona passeranno allo Stato.

ART. 11.

I beni immobili attualmente amministrati dall'Azienda Generale della Real Casa ed inscritti nell' unito Specchio notato *B*, saranno da questa rimessi al Demanio di cui faranno parte insieme a tutti gli altri che non trovansi inscritti nell' Elenco segnato *A*.

ART. 12.

Le azioni attive o passive, relative alla dotazione della Corona, saranno intentate e sostenute dal Sovr' Intendente Generale della Real Casa.

ART. 13.

Le spese inscritte nel qui unito Specchio, notato *C*, le quali erano stanziate nel Bilancio passivo dell'Azienda Generale della Real Casa, o

Digitized by Google

che continuarono finora ad essere a carico della dotazione della Corona, saranno trasferite su quelle dei diversi Bilanci passivi dello Stato cui per loro natura debbono appartenere.

In nessun caso d'ora in avanti l'Erario dello Stato potrà essere gravato da pensioni accordate dall'Amministrazione della dotazione della Corona.

CAPO SESTO.

Disposizioni diverse.

Art. 14.

La costituzione della dotazione della Corona, a termini della presente Legge, avrà effetto cominciando dal primo Gennaio mille ottocento cinquanta.

Art. 15.

Per tutto l'anno 1849, la dotazione della Corona sarà regolata sulla stessa base del decennio, riservata per sè dal Magnanimo Carlo Alberto, coll'articolo diecinove dello Statuto, sotto deduzione però di lire diecisette mila settecento, per il prorata dal primo Aprile a tutto dicembre passato, e delle lire ventitre mila seicento montare, giusta lo Specchio notato *D*, delle spese cessate per la dotazione della Corona e per lo Stato; ma per altra parte saranno sopportate dalla Corona tutte le spese relative al Magnanimo Carlo Alberto dall'epoca della di lui abdicazione, e saranno ritenute pure per tutto l'anno a carico della stessa dotazione della Corona, tanto le spese tutte riguardanti gli immobili di cui all'articolo undecimo, quanto quelle di cui all'articolo decimoterzo.

Il Ministro Segretario di Stato per le Finanze è incaricato dell'esecuzione della presente Legge che sarà registrata al Controllo Generale, pubblicata, ed inserta nella *Raccolta degli Atti del Governo.*

Dato a Torino il sedici Marzo mille ottocento cinquanta.

Vittorio Emanuele.

V. SICCARDI.
V. GALVAGNI.
V. COLLA.

Registrata al Controllo Generale addì 19 Marzo 1850.
Reg. 5 Atti del Governo a c. 245.

MORENO. NIGRA.

Digitized by Google

A) *Elenco dei beni immobili per la dotazione della Corona.*

Palazzo Reale coll'attiguo giardino.

Palazzo vecchio e fabbriche del così detto *Bastion verde*, esclusa la porzione di queste, che debbe far parte dell'appannaggio del Duca di Genova.

Casa e giardino Spalla.

Cavallerizza, nuove scuderie e fabbriche attigue.

Real chiesa di San Lorenzo con le fabbriche attigue, escluso il palazzo genovese, sempre quando sia destinato in appannaggio ai Principi della Real Famiglia.

Palazzi Reali in Ciamberì, Genova, Nizza, Alessandria e Cagliari, conservati gli attuali oneri di pubblico servizio.

Villa detta *della Regina* presso questa capitale, co' suoi giardini e boschi.

Castello e giardino di Moncalieri.

Castello e parco di Racconigi coi boschi denominati *di Racconigi*, siti in parte su quel territorio, parte su quello di Cavallermaggiore e parte su quello di Cavallerleone.

I fabbricati della Mandria di Veneria Reale, coi terreni che ne formano la dipendenza a tenore del sin qui praticatosi per l'esercizio della Mandria stessa.

La palazzina di Stupinigi con i giardini e le dipendenze.

La basilica di Superga con gli adiacenti fabbricati.

Locali del palazzo dell'Accademia di belle arti, destinati alle scuole ed alle gallerie, esclusi tutti gli altri aventi usi estranei.

Visto il Ministro Segretario di Stato per le Finanze
NIGRA.

B)

Elenco dei beni immobili che si distraggono dalla dotazione della Corona, per essere incorporati al Demanio dello Stato.

Palazzo di Madama in Torino.

Palazzo delle Regie Segreterie di Stato e degli Archivi di Corte coll'attiguo Teatro in Torino.

Palazzo della Reale Accademia militare in Torino.

Digitized by Google

Quartiere delle Guardie del Corpo in Torino.

Quartiere delle Guardie Svizzere e del Real palazzo in Torino.

Palazzo dell'Accademia di belle arti in Torino, meno i locali di esso contemplati nell'Elenco *A*.

Castello del Valentino Reale presso Torino.

Fabbricato della Stamperia Reale.

Chiesa e convento del Monte sui colli di Torino.

Visto il Ministro Segretario di Stato per le Finanze
NIGRA.

---

b) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno adottato;

Noi abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

ART. 1.

L'assegnazione sovra le Finanze per il *Dovario* della Regina MARIA TERESA FRANCESCA DI TOSCANA vedova del Magnanimo Re CARLO ALBERTO è stabilita nella somma di annue lire *cinque cento mila*, cominciando dal ventinove Luglio prossimo passato e continuando in avvenire durante la vita ed il domicilio di Lei nello Stato.

ART. 2.

Tale somma sarà pagata ripartitamente per dodicesimi ed in anticipazione di mese in mese alla persona che sarà delegata dalla prefata Regina.

Il Ministro Segretario di Stato per le Finanze è incaricato dell'esecuzione della presente Legge, che sarà registrata al Controllo Generale, pubblicata ed inserta nella *Raccolta degli Atti del Governo.*

Dato a Torino, il sedici Marzo mille ottocento cinquanta.

VITTORIO EMANUELE.

V. SICCARDI.
V. GALVAGNO.
V. COLLA.

Registrato al Controllo Generale addì 19 Marzo 1850.
Reg. 5 Atti del Governo a c. 244.
MORENO. NIGRA.

Digitized by Google

c) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno adottato;

Noi abbiamo ordinato ed ordiniamo quanto segue:

ART. 1.

L'assegnazione sovra le Finanze per l'appannaggio del Principe FERDINANDO MARIA Duca di Genova è stabilita nella somma di annue lire *trecento mila*, cominciando dal primo Aprile mille ottocento quarant'otto.

ART. 2.

Tale somma sarà pagata ripartitamente per dodicesimi ed in anticipazione di mese in mese alla persona che sarà delegata dal prefato Principe.

ART. 3.

È inoltre assegnato allo stesso Principe a titolo altresì di appannaggio il Palazzo detto del Genovese in Torino, in attiguità al Palazzo Reale, coi membri ed alloggi annessivi dal mille ottocento diecisette, e con tutte le sue dipendenze, compresa fra queste la parte delle rimesse e delle scuderie poste sul Bastion Verde che vi debbe rimanere aggregata.

ART. 4.

Li mobili d'ogni natura esistenti in detto Palazzo sono compresi nel suddetto appannaggio.

ART. 5.

Il Principe appannaggiato potrà fare al suddetto Palazzo e sue dipendenze tutte quelle variazioni che giudicherà convenienti per la loro conservazione ed abbellimento.

ART. 6.

Le spese tutte per la conservazione tanto del suddetto Palazzo e delle sue dipendenze, quanto dei mobili d'ogni natura sovramentovati rimangono a carico del Principe appannaggiato.

ART. 7.

Sarà formato a spese delle Finanze, ed in contraddittorio dell'Intendente del Patrimonio un inventario, sia del suddetto Palazzo e sue dipendenze col relativo piano figurativo, sia di tutti gli oggetti mobili

Digitized by Google

cadenti in detto appannaggio; e rispetto a quelli di tali mobili che per l'uso vanno soggetti a deterioramento, sarà fatto l'estimo del loro valore.

L'inventario, il piano e l'estimo ora detti saranno estesi in quattro originali, e debitamente certificati e firmati dal Ministro di Finanze, saranno consegnati, uno al Senato, uno alla Camera de' Deputati, uno al Ministero di Finanze, ed uno all'Amministrazione della casa del Principe appannaggiato per essere conservati nei proprii Archivi.

Il Ministro Segretario di Stato delle Finanze è incaricato dell'esecuzione della presente Legge che sarà registrata al Controllo Generale, pubblicata ed inserta nella *Raccolta degli Atti del Governo.*

Dato a Moncalieri, addì 7 Aprile mille ottocento cinquanta.

VITTORIO EMANUELE.

V. SICCARDI.

V. GALVAGNO.

V. COLLA.

Registrata al Controllo Generale addì 8 Aprile 1850.
Reg. 5 Atti del Governo a c. 268.

MORENO. NIGRA.

---

d) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

È assegnata al Principe Eugenio di Savoia Carignano, a titolo di spese di rappresentanza, l'annua somma di lire *centomila.*

Sarà perciò aperto nel bilancio passivo 1857 del Ministero delle Finanze una nuova categoria sotto il n. 5 bis, colla denominazione: *Assegnamenti a titolo di spese di rappresentanza al Principe Eugenio di Savoia Carignano.*

Digitized by Google

ART. 2.

È abrogato il disposto delle Regie Patenti 12 Luglio 1834 e 11 Gennaio 1846 in quanto al modo di pagamento dell'assegnazione risultante dalle suddette Regie Patenti, e verrà invece tale pagamento effettuato nelle vie ordinarie a quartieri maturati.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella *Raccolta degli Atti del Governo*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino, addì 1 Luglio 1857.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)

V. il Guardasigilli

DE FORESTA. C. CAVOUR.

---

6) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme, Duca di Savoia e di Genova, ecc. ecc., Principe di Piemonte, ecc. ecc. ecc.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

È autorizzata la spesa di L. 500,000 per il pagamento della dote di S. A. R. la Principessa Clotilde, Maria, Teresa, Luigia di Savoia in conformità del trattato conchiuso in data del 25 corrente Gennaio tra S. M. il Re di Sardegna e S. M. l'Imperatore dei Francesi.

ART. 2.

La spesa anzidetta sarà inscritta nella parte straordinaria del Bilancio del Ministero delle Finanze per l'anno 1859 mediante l'aggiunta di apposita categoria sotto il n. 147 e colla denominazione: *Dote di S. A. R. la Principessa Clotilde, Maria Teresa, Luigia di Savoia.*

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta

Digitized by Google

nella *Raccolta degli Atti del Governo*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino, addì 29 Gennaio 1859.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)
V. il Guardasigilli
DE FORESTA. G. LANZA.

---

f) VITTORIO EMANUELE II
per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

È autorizzata la spesa di lire cinquecentomila per il pagamento della dote di S. A. R. la Principessa Maria Pia di Savoia, futura sposa di S. M. il Re del Portogallo e delle Algarvie.

ART. 2.

La spesa anzidetta sarà inscritta nella parte straordinaria del bilancio del Ministero delle Finanze per l'anno 1862, mediante l'aggiunta di apposito capitolo sotto il n. 215 e con la denominazione: *Dote di S. A. R. la Principessa Maria Pia.*

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino, addì 15 Luglio 1862.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)
V. il Guardasigilli
R. CONFORTI. QUINTINO SELLA.

Digitized by Google

g) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d' Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

L'assegnamento annuo previsto dall'art. 21 dello Statuto a favore del Principe Ereditario è stabilito nella somma di lire cinquecentomila, cominciando dal giorno 14 Marzo 1865.

ART. 2.

Tale somma sarà pagata ripartitamente per dodicesimi ed in anticipazione di mese in mese alla persona che sarà delegata dal prefato Principe.

ART. 3.

In occasione di matrimonio di S. A. R. il Principe Ereditario, l'assegnamento suddetto sarà aumentato fino alla somma annua di un milione di lire.

ART. 4.

Nel bilancio passivo del Ministero delle Finanze per l'anno 1865 sarà aperto un capitolo apposito sotto il n. 37 bis e con la denominazione: *Assegnamento a S. A. R. il Principe Ereditario Umberto di Savoia.*

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino, addì 26 Marzo 1865.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)

V. il Guardasigilli

VACCA. QUINTINO SELLA.

Digitized by Google

h) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

L'appannaggio annuo previsto dall'art. 21 dello Statuto, è stabilito a favore del Principe Amedeo Duca d'Aosta in lire trecentomila a cominciare dal 30 Maggio 1866.

ART. 2.

L'appannaggio sarà pagato ripartitamente per dodicesimi ed in anticipazione di mese in mese alla persona che sarà delegata dal mentovato Principe.

ART. 3.

In occasione del matrimonio di S. A. R. il Principe Amedeo, l'appannaggio di cui all'art. 1 è aumentato fino alla somma annua di lire quattrocentomila.

ART. 4.

Nel Bilancio passivo del Ministero delle Finanze sarà aperto un apposito capitolo sotto la denominazione: *Appannaggio di S. A. R. il Principe Amedeo di Savoia.*

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Firenze, addì 30 Giugno 1867.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)

V. il Guardasigilli

TECCHIO. FERRARA.

Digitized by Google

I) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d' Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

La dotazione della Corona è fissata a contare dal 1° Gennaio 1868 in lire dodici milioni duecento cinquantamila, durante il Regno attuale.

ART. 2.

È aperto un credito straordinario di lire sei milioni al Ministero delle Finanze sul bilancio del 1868, pel pagamento delle passività incontrate dalla Lista civile.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino, addì 5 Febbraio 1868.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)

V. il Guardasigilli

DE FILIPPO. L. G. CAMBRAY DIGNY.

I) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d' Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

È autorizzata la spesa di lire cinquecentomila per il pagamento della dote di S. A. R. la Principessa Margherita Maria, figlia del compianto Duca di Genova, fidanzata di S. A. R. il Principe Umberto.

ART. 2.

La spesa anzidetta sarà iscritta nella parte straordinaria del bilancio del Ministero delle Finanze per l'anno 1868, mediante l'aggiunta di

Digitized by Google

apposito capitolo sotto numero 64*quinque* e colla denominazione: *Dote di S. A. R. la Principessa Margherita Maria.*

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Firenze, addì 23 Febbraio 1868.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)
V. il Guardasigilli
DE FILIPPO.

L. G. CAMBRAY DIGNY.

---

m) VITTORIO EMANUELE II
per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

La dotazione immobiliare della Corona è composta degli stabili compresi nell'unito Elenco.

ART. 2.

I beni fino al presente assegnati alla Corona, e non compresi nel detto Elenco, saranno restituiti al Demanio dello Stato al 1° Novembre prossimo venturo.

Per l'epoca stessa saranno consegnati alla Corona i beni compresi nel detto Elenco, che ora si trovano in possesso del Demanio.

ART. 3.

I redditi ed i carichi dei beni che passano dalla Corona al Demanio, o viceversa, spetteranno all'Amministrazione cedente, per le proprietà urbane, fino a tutto Ottobre prossimo venturo, e per le proprietà rurali, fino alla fine dell'annata agraria in corso.

Da queste epoche in poi, tutti i redditi ed i carichi inerenti ai detti beni, compresi gli stipendi del personale che vi è addetto, saranno a benefizio ed a peso dell'Amministrazione ricevente.

Digitized by Google

ART. 4.

Si faranno le occorrenti riforme all'inventario generale dei beni della Corona, per comprendervi i nuovi beni assegnati, e per escluderne i ceduti.

ART. 5.

È fatta facoltà al Governo di regolare, d'accordo col Ministero di Casa Reale, mediante permute coi proprietari limitrofi, i confini delle tenute della Petraia, di Poggio a Caiano, di San Rossore, e dei terreni per le scuderie della Pace in Firenze.

È pure fatta facoltà al Governo di addivenire, col patrimonio particolare di Sua Maestà, all'atto di cessione di proprietà del castello di Racconigi, parco, beni e mulini dipendenti, ricevendo in permuta, previo estimo di periti in base al reddito, beni di proprietà privata di Sua Maestà, facenti parte della tenuta di Casanova nella provincia di Torino, od altri stabili acquistati già in proprio da Sua Maestà, che dovranno però restare incorporati a quelli della dotazione della Corona.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Torino, addì 26 Agosto 1868.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del Sigillo*)

V. il Guardasigilli

DE FILIPPO.

L. G. CAMBRAY DIGNY.

Elenco degli Stabili

dei quali si compone la dotazione immobiliare della Corona.

Provincia di Torino.

Torino. — Palazzo reale coll'attiguo giardino. — Palazzo vecchio e fabbriche del così detto *Bastion verde*, esclusa la porzione di questo che debba far parte dell'appannaggio del Duca di Genova. — Casa e giardino Spalla. — Cavallerizza, nuove scuderie e fabbriche attigue. — Real Chiesa di San Lorenzo, con fabbriche attigue, escluso

Digitized by Google

il palazzo Genovese sempre quando sia destinato in appannaggio ai Principi della Reale Famiglia. — Quartiere delle guardie svizzere ed il fabbricato ed aia del Fiandra. — Palchi di Corte nei teatri Regio e Carignano.

Superga. — La basilica cogli adiacenti fabbricati.

Moncalieri. — Castello e giardino.

Racconigi. — Castello, parchi a bosco detti di Racconigi, siti parte su quello di Cavallermaggiore e parte su quello di Cavallerleone, e quattro mulini in Racconigi, due in Cavallermaggiore e due in Cavallerleone, coi relativi diritti di acqua ed annessi, di beni permutati con questi, quando sia effettuata la permuta, come all'art. 5 della legge.

Stupinigi. — La palazzina con i giardini e le dipendenze.

Provincia di Genova.

Genova. — Palazzo reale. — Palchi di Corte nel teatro Carlo Felice.

Provincia di Milano.

Milano. — Palazzo di Corte sulla piazza della metropolitana coi locali annessi del casino e della soppressa chiesa di San Giovanni in Conca. — Villa reale presso i pubblici giardini. — Casino e palchi di Corte nel regio teatro della Scala. Palchi di rappresentanza n. 1 e 2, nella seconda fila a sinistra. — Palchi di Corte nei teatri della Canobbiana e Carcano.

Monza. — Palazzo di Corte con giardino e serre. — Parco reale, con le incluse ville di Mirabello e Mirabellino. — Vivaio della pianta presso la stazione della ferrovia. — Palchi nel teatro Sociale.

Provincia di Cremona.

Cremona. — Palazzo Ala-Ponzoni.

Provincia di Bologna.

Bologna. — Villa di San Michele in Bosco, con giardino e terreni adiacenti.

Provincia di Firenze.

Firenze. — Palazzo Pitti con tutte le sue adiacenze e col corridore fino a mezzo il Ponte Vecchio, e la casa dei Dottori. — Giardino Boboli e torri lungo le mura urbane, col fabbricato attualmente occupato

Digitized by Google

dagli addetti all' Orto botanico. — Palazzina della SS. Annunziata in via San Sebastiano, con annessi. — Fabbricato delle scuderie a Poggio Imperiale, con locali per le rimesse, abitazioni e casa in vicinanza detta *della Cappella*, con cortili annessi. — Casa in piazza San Felice, numeri 1, 2, 4 e 5. — Casa in via del Ronco, n. 2. — Parte del podere detto *delle Monache* fuori la porta San Piero in Gattolino. — Altra parte del podere contiguo, detto della Pace, con casa colonica. — Un tratto di mura urbane, dal forte San Giorgio alla porta San Piero in Gattolino. — Locale dell'Osservatorio, allorchè questo sarà traslocato. — Locale detto della *Bianchetta*, occupato dal lavandaio di Casa Reale, col terreno in vicinanza al locale stesso. — Palchi nei teatri.

Poggio a Caiano. — Villa, giardino, parchi, e terreni dipendenti, e poderi detti *Paretai* e *Risaie*. — Parco di Bonistallo.

Castello Petraia. — Ville, giardini e parchi annessi, coi poderi, con case coloniche, denominati dello *Stecento*, e dei *Vivai*, e col terreno detto il *Campino del Pozzo*. — Tenuta di Castello e fabbriche dipendenti.

Provincia di Pisa.

Pisa. — Palazzo di residenza colle dipendenze. — Fabbrica nuova e casa delle Vedove. — Palazzi Vitelli, Battaglia e casa Cecconi. — Tenuta di San Rossore e Coltano. — Tenuta del Tombolo, coi poderi denominati *Maloventri* e *Bensi*. — Palchi nel teatro.

Provincia di Napoli.

Napoli e dintorni. — Palazzo reale e casa della Egiziana. — Casino del Fusaro. — Palazzo di Capodimonte, bosco, giardino e annessi. — Cascinetto e bosco degli Astroni. — Villa la *Favorita*, boschi, giardini e dipendenze. — Tenute di Licola, Fusaro e Varcaturo, colla zona della paneta arenosa e lago di Licola. — Palchi nei teatri San Carlo e cinque in quello del Fondo. — Casino e tenuta di Quisisana.

Provincia di Caserta.

Caserta. — Palazzo di Caserta, coi boschi, giardini e dritti di acqua.

Carditello. — Casini di Carditello e Calvino, coi boschi e tenute annesse.

Digitized by Google

Provincia di Palermo.

Palermo. — Palazzo reale colle sue dipendenze. — Casino ai colli, detto la *Favorita*, con proprietà annesse.

Provincia di Venezia.

Venezia. — Palazzo di residenza ed adiacenze, comprensivamente al fabbricato all'estremità del viale e magazzini attigui alla Locanda della Luna, in Valleressa a San Moisè, detto *Le Beccarie.* — Palchi nei teatri.

Provincia di Mantova.

Mantova. — Palazzo ducale, per la parte attualmente assegnata agli usi della Corte. — Palchi nei teatri.

Visto d'ordine di S. M.
Il Ministro delle Finanze
L. G. CAMBRAY DIGNY.

---

n) LEGGE 20 MAGGIO 1872, NUM. 823.
Modificazioni alla dotazione immobiliare della Corona.

VITTORIO EMANUELE II
per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

Alla dotazione immobiliare della Corona stabilita colla legge del 26 Agosto 1868, n. 4547, sono aggiunti:

1°. Il palazzo del Quirinale in Roma, colle opere di adattamento da eseguirsi nella parte detta della *lunga* e della *palazzina* col giardino e colle contigue dipendenze, cioè: *a*) il fabbricato detto la *panetteria; b*) il fabbricato detto di *S. Felice; c*) i locali detti del *boschetto; d*) parte del convento detto di *Sant' Andrea*, espropriato al noviziato dei Gesuiti col R. Decreto 9 Ottobre 1871.

2°. Le scuderie reali da costruirsi sopra terreno adiacente a detto convento di Sant'Andrea, espropriato collo stesso Decreto.

Digitized by Google

3°. Le tenute di Castel Porziano, Trefusa e Trefusina, acquistate con atto 3 Gennaio 1872, nei rogiti Vitti, che si approva colla presente legge.

ART. 2.

La spesa per l'acquisto delle tenute di Castel Porziano e riunite sarà inscritta sul bilancio delle Finanze pel 1872 (parte straordinaria), in apposito capitolo sotto la denominazione: *Acquisto delle tenute di Castel Porziano, Trefusa e Trefusina, assegnate in dotazione alla Corona.*

ART. 3.

Per le costruzioni di adattamento della Lunga Manica e della palazzina nel Quirinale e per le nuove scuderie di cui all'articolo 1°, le Finanze corrisponderanno la somma di lire 2,000,000 all'Amministrazione dei beni della Corona, a cura della quale saranno eseguite le opere e sarà fornita giustificazione dell'intera erogazione della somma assegnata.

Tale spesa verrà iscritta sul bilancio delle Finanze, metà per il 1872 e metà per il 1873, in apposito capitolo (parte straordinaria) colla denominazione: *Costruzione di edifizi complementari al Quirinale e di nuove scuderie reali.*

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d' Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Napoli, addì 20 Maggio 1872.

VITTORIO EMANUELE.

SELLA.

---

o) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d' Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO.

È ripristinato l'appannaggio di lire 400,000 in favore di S. A. R. il Duca d'Aosta.

Digitized by Google

A tale oggetto il capitolo 28 del bilancio passivo del Ministero delle Finanze per il 1873 sarà aumentato di lire 333,333. 33.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma, addì 30 Marzo 1873.

VITTORIO EMANUELE

(*Luogo del Sigillo*)

V. il Guardasigilli

DE FALCO. QUINTINO SELLA.

---

p) VITTORIO EMANUELE II

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

In saldo delle opere e alle condizioni medesime dell'articolo 3 della legge 20 Maggio 1872, n. 823, viene aggiunta la somma di lire 1,500,000.

ART. 2.

Le dette lire 1,500,000 sono dalla finanza pagate alla Amministrazione dei beni della Corona, per lire 500,000 sul fondo delle spese impreviste, stanziato nel capitolo 175 del bilancio di definitiva previsione delle spese per l'anno 1875, e per lire 200,000 all'anno sugli esercizi dei 5 anni successivi.

ART. 3.

È approvata la retrocessione al demanio dello Stato dei seguenti immobili, ora facenti parte della dotazione della Corona, cioè:

a) Lo stabile della soppressa chiesa di San Giovanni in Conca, cogli affittamenti in corso da essere consegnati al Municipio di Milano, in esecuzione della convenzione approvata con legge del 2 Luglio 1875, n. 2569 (serie 2ª);

b) La parte dell'ex palazzo ducale di Mantova attualmente assegnata agli usi di Corte;

Digitized by Google

c) I terreni e fabbricati adiacenti all'ex convento di Sant'Andrea al Quirinale, segnati nella mappa censuaria ai numeri 1302/2, 1855, 1856 e 1857, assegnati alla Corona con la citata legge.

ART. 4.

È approvato il regio decreto 23 dicembre 1875, n. 2864 (serie 2ª).

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma, addì 21 Maggio 1876.

VITTORIO EMANUELE.

(*Luogo del sigillo*)

V. il Guardasigilli

MANCINI. DEPRETIS.

---

q) VITTORIO EMANUELE II.

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

Cessano di far parte della dotazione immobiliare della Corona, e passeranno al demanio dello Stato i beni stabili descritti nell'unito elenco (allegato *A*).

ART. 2.

Le vendite dei beni contemplati nell'articolo precedente e le spese ad essi inerenti, comprese quelle del personale addettovi, saranno calcolate a vantaggio od a carico dell'amministrazione della Lista civile, per le proprietà urbane fino al 1º Gennaio 1877, e per le proprietà rurali fino al termine dell'annata agraria corrente.

ART. 3.

Alla dotazione della Corona in beni immobili viene aggiunta la parte del convento di Sant'Andrea al Quirinale in Roma, non ancora passata nel possesso del demanio, appena il detto stabile sia divenuto libero.

Digitized by Google

ART. 4.

Le pensioni vitalizie liquidate dall' amministrazione della lista civile al 31 Dicembre 1876, ed attualmente in corso a favore del personale di qualunque categoria già assunto in servizio dalle cessate corti d'Italia e rilevanti alla somma di lire 497,978. 36 passano, a cominciare dal 1 Gennaio 1877, a carico delle finanze e sono aggiunte al debito vitalizio dello Stato.

ART. 5.

Sono compensate le partite di debito e crédito fra l'amministrazione della lista civile e le finanze dello Stato, in dipendenza delle precedenti leggi di dotazione.

ART. 6.

La dotazione della Corona è fissata a datare dal 1° Gennaio 1877 a lire 14,250,000.

ART. 7.

S' introdurranno nell'inventario generale dei beni immobili della Corona le riforme portate dalla presente legge.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma, addì 31 Maggio 1877.

VITTORIO EMANUELE.

(Luogo del sigillo)

V. il Guardasigilli

MANCINI. DEPRETIS.

---

r) LEGGE PER L' IMPOSTA SUI REDDITI DELLA RICCHEZZA MOBILE.

ART. 8.

L'imposta sarà applicata ai contribuenti a norma dei redditi certi o presunti, che essi percepiscono ogni anno, sia in nome proprio, sia in nome dei figli, della moglie e di altri membri della famiglia, per averne l'usufrutto o l'amministrazione libera.

Digitized by Google

Vi saranno compresi non solamente i redditi certi ed in somma definita, ma anche i variabili ed eventuali derivanti dall'esercizio di qualsiasi professione, industria od occupazione manufattrice o mercantile, materiale od intellettuale.

Ne saranno soltanto eccettuati:

4° La dotazione della Corona e gli appannaggi dei Membri della Famiglia Reale.

---

s) UMBERTO I

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;

Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ART. 1.

Durante il regno di S. M. Umberto I, la dotazione immobiliare della Corona è composta degli stabili indicati nell'elenco annesso alla legge 26 Agosto 1868, n. 4547, colle successive modificazioni portate dalle leggi 20 Maggio 1872, n. 823 (serie 2ª), 21 Maggio 1876, n. 3122 e 31 Maggio 1877, n. 3853 (serie 2ª), e del casino ai Colli detto la *Favorita* con proprietà annesse nella provincia di Palermo.

ART. 2.

La dotazione in beni mobili comprende le gioie, le perle, le pietre preziose, le statue, i quadri, i medaglioni, le armerie antiche, e gli altri oggetti d'arte, le biblioteche, il vasellame, gli oggetti d'oro e d'argento, le biancherie, gli arredi, ed effetti mobili d'ogni sorta esistenti negli stabili, i quali compongono la dotazione immobiliare e sono compresi negli inventari di cui allo articolo seguente.

Le raccolte degli oggetti d'arte esistenti nei reali edifizi conserveranno nelle attuali sedi la loro destinazione all'uso pubblico e al servizio delle arti.

ART. 3.

Entro due anni dalla data della presente legge saranno completati e ratificati gli inventari tanto dei beni stabili quanto dei mobili destinati a far parte della dotazione della Corona.

Gli inventari saranno estesi in quattro originali, i quali debitamente

Digitized by Google

certificati e firmati dal Ministro delle finanze, saranno consegnati uno alla Corte dei conti, uno al Ministro delle finanze ed uno all'Amministrazione della dotazione della Corona per essere conservati nei loro archivi.

Il quarto esemplare consegnato al Senato del Regno rimane a disposizione dei due rami del Parlamento.

ART. 4.

È riconfermata l'assegnazione annua sul bilancio dello Stato, stabilita dall'art. 6 della legge 31 Maggio 1877, n. 3853 (serie 2ª).

ART. 5.

Restano in vigore le disposizioni della Legge 16 Marzo 1850, n. 1004 in quanto dalle leggi successive o dalla presente legge non siano modificate.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma, addì 27 Giugno 1880.

UMBERTO.

(Luogo del Sigillo)
V. il Guardasigilli
T. VILLA. A. MAGLIANI.

---

t) UMBERTO I

per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

ARTICOLO UNICO.

A datare dalla pubblicazione della presente legge è aumentato di lire *centomila* l'appannaggio stabilito a favore di S. A. R. il Principe Tommaso Alberto Vittorio di Savoia Duca di Genova.

Digitized by Google

La suddetta somma sarà pagata per dodicesimi, e in anticipazione di mese in mese alla persona che sarà delegata dal Principe.

Sarà corrispondentemente aumentata la somma stanziata per *dotazione della Corona*, nel bilancio della spesa del Ministero del tesoro.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella *Raccolta ufficiale delle Leggi e dei Decreti del Regno d'Italia*, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Dato a Roma, addì 26 Aprile 1883.

UMBERTO.

(*Luogo del Sigillo*)

V. il Guardasigilli

G. ZANARDELLI. A. MAGLIANI.

Digitized by Google

GIURISPRUDENZA.

Corona. — Le leggi di dotazione non impongono alla Corona l'onere del pagamento delle imposte prediali; esse lo lasciano a carico dello Stato. — Cass. di Torino, 31 Luglio 1887.

L'uso ed il godimento dei beni accordati al Re non è un titolo di vero usufrutto. — Id.

Egli non è soggetto all'obbligo del pagamento delle imposte, le quali restano a carico dello Stato *proprietario*.

La legge del 14 Luglio 1864 se tolse di mezzo ed aboli tutti i privilegi e tutte le esenzioni, non tolse di mezzo e non aboli l'obbligo nello Stato di garantire alla Corona il godimento dei beni senza l'onere della tassa prediale. — Id.

Sebbene nella legge del 16 Marzo 1850, che servì di base a quella del 24 Giugno 1860 e 10 Agosto 1862 con cui venne aumentata la dotazione della Corona non siasi fatta espressa menzione dell'esenzione dal pagamento delle contribuzioni dirette dovute allo Stato, tuttavia tale disposizione ed esenzione devesi ritenere come sottintesa e concessa. — Cass. di Torino, 20 Novembre 1863.

Tale esenzione però non si può dire estesa anche alle altre contribuzioni che possono essere dovute ai Comuni ed alle Provincie nelle quali i beni stessi sono situati. — Id.[1]

[1] Ved. la massima a pag. 173.

Digitized by Google

ATTI PARLAMENTARI

Camera dei Deputati.

Le importanti questioni sollevate nella Camera dei Deputati sulla dotazione della Corona, e la gravità dell'argomento, ci fanno ritenere opportuno di riportare il progetto di legge relativo a detta dotazione, presentato alla Camera il 2 Maggio 1877, dal Presidente del Consiglio, Ministro delle Finanze Depretis, come pure la relazione fatta su di esso e le discussioni che ivi avvennero:

Signori! — La consistenza originaria dei beni della Casa Reale è stata accertata con una indagine esatta quando per la prima volta si stabilì la Lista civile della Corona di Sardegna, come può vedersi dalla relazione presentata al Parlamento subalpino il 16 Febbraio 1850.

Da quella diligente relazione si ritrae che la Dinastia di Savoia, nella sua esistenza quasi millenaria, attraversando periodi storici nei quali per diritto civile o feudale i sovrani tenevansi non solo padroni dello Stato, ma condomini di tutte le proprietà non possedute dai privati a titolo di libero allodio, non aveva raccolto tante dovizie da eguagliare quelle di molti casati patrizi dei suoi Stati.

La meraviglia cresce quando si pensi alle ricchezze di altre assai meno longeve case sovrane, e quando si ricordino le centinaia di milioni di lire accumulate anche da effimere dinastie, che signoreggiarono pel corso di qualche secolo alcune parti d'Italia, dove una vivace tradizione di vita civile e libera, doveva opporre più saldi limiti all'azione economica delle case sovrane.

L'assegnazione di quattro milioni fatta dietro le indicazioni del Re datore dello Statuto, e mantenuta poscia pel suo successore, corrisponde appena alla minima misura delle somme annuali che i Reali di Sardegna durante l'ultimo secolo di assoluto dominio si attribuivano per gli spendi della loro Corte, sulle rendite dello Stato in quei tempi molto inferiori a

Digitized by Google

quella misura, che poi raggiunsero durante l'oculata e parca amministrazione che dal 1830 al 1848 preparò il tesoro, il quale doveva rendere possibile la prima guerra per l'indipendenza italiana.

Anche gli assegni che l'antica Casa Reale prelevava a favore dei principi cadetti e delle principesse vedove erano sempre stati fissati in misura più lauta di quella domandata poscia per gli stessi titoli al Governo parlamentare.

Ingrandito il regno, e allargato a quasi tutta l'Italia superiore, a quattro decimi dell'Italia intera, la Lista civile, ragguagliata, a ragion d'abitanti e di bisogni, con criteri tanto parsimoniosi, quanto in nessun altro Stato europeo, fu fissata in 10,500,000 lire. Giova rileggere la relazione parlamentare per convincersi quanto parca sembrasse la misura di quell'assegno; parcità non da altra ragione giustificata, che dalle condizioni della finanza nazionale.

E infatti, aggiunta la maggior parte della penisola centrale, e tutta la penisola meridionale al nuovo regno ribattezzato nel sacro nome d'Italia, si riconobbe la necessità di accrescere la dotazione pel Re fondatore dell'instaurata unità nazionale, e mentre che lo Stato raddoppiava d'estensione, di popolazione e di ricchezza, l'assegno reale fu portato a 16,250,000 lire colla legge 10 Agosto 1862.

La relazione presentata dal ministro Sella alla Camera il 12 Giugno 1862, svolgeva ampiamente le ragioni per cui l'aumento di 5,750,000 lire, si aveva a giudicare modestissimo, sia a ragguaglio della cresciuta potenza economica, sia a fronte degli impegni gravissimi, che il primo Re d'Italia doveva di necessità assumere, affine di rispondere alle esigenze di una fase politica tutta iniziale in cui era desiderabile che il capo dello Stato correggesse e temperasse, colla sua intromissione e colla sua presenza gli effetti del rapido e vigoroso accentramento governativo, e dell'inflessibile parificazione di tutte le parti del regno.

I successivi incrementi che ci condussero al compimento dell'impresa nazionale colla liberazione della Venezia e di Roma, la necessità di stabilire degnamente la residenza del Re nella riacquistata capitale, e per contrapposto la convenienza di non rompere a un tratto antiche consuetudini, dovevano far prevedere che la Lista civile non avrebbe potuto contenersi facilmente entro i limiti che già erano parsi angusti nel 1862, e che erano stati ancora più ristretti quando il Re, ricordevole delle virtù avite che diedero alla sua casa la gloria di essere la più antica, la più fortunata e

Digitized by Google

la meno ricca delle dinastie europee, volle, per concorrere al sollievo dell'erario nazionale, rinunziare a una larga parte dei suoi assegnamenti, di guisa che da lire 16,250,000, la dotazione della Corona si ridusse per alcuni anni a lire 13,250,000, poi a 12,250,000 lire in seguito alla legge del 5 febbraio 1868.

Nè a questa riduzione che presto pei suoi effetti si mostrò sproporzionata ed eccessiva, si portò rimedio neppure quando tramutata la sede del Governo da Firenze a Roma, crebbero strabocchevolmente le spese, e per i nuovi stabilimenti, e per l'opportuno compenso di alternare la residenza reale fra le città che serbano ancora vive e fresche le memorie di essere state sede e capo del regno.

Ma, stremata così la dotazione reale, in mezzo a condizioni tanto straordinarie, le private e personali proprietà del principe invece di crescere, come accade negli altri Stati pei sopravanzi della Lista civile, venivano scapitando per crescenti gravezze. Omai l'esperienza di nove anni dimostra che i sacrifizi a pro dell'erario nazionale, cui si è spontaneamente assoggettato il Sovrano e che nel complesso sommano a più diecine di milioni, non ponno continuarsi senza la distruzione del suo particolare patrimonio, e l'impoverimento della stessa dotazione immobiliare della Corona, tanto copiosa di edifizi storici e di tesori artistici, e per ciò appunto tanto più dispendiosa per le necessarie manutenzioni e pei desiderabili complementi. Per tutto questo crediamo obbligo di giustizia e consiglio di politica necessità, per mantenere incolumi e rispettate le nostre istituzioni, di restituire alla Lista civile parte almeno delle remissioni fatte all'erario nazionale per ispontanea generosità reale dopo il 1862, riconducendo l'assegno a quella misura che l'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato indispensabile, affinchè non si rinnovino a carico dell'amministrazione della Lista civile le deficienze che costantemente ricomparvero, e quasi sempre in una eguale somma annuale, fornendo così l'indicazione di quello che indispensabilmente occorre perchè l'assegno della Corona risponda agli impegni a cui esso deve necessariamente provvedere.

Colla proposta di legge che sottoponiamo al senno della Camera, si verrebbe a ristabilire la Lista civile, in una metà appena della somma dei quattro milioni annui rilasciati sulla originaria dotazione la quale era stata assegnata alla Corona appena proclamato il regno d'Italia. Così la dotazione della Lista civile italiana, stanziata prima per tutta la du-

Digitized by Google

rata del presente regno italiano in 16,250,000 lire, verrebbe ora fissata in 14,250,000.

Quanto all'altro alleggerimento da pesi assunti dalla Lista civile, e che passerebbero a carico dello Stato, giusta gli articoli 4 e 5 del disegno di legge, essi sono in gran parte compensati dalla retrocessione al demanio degli stabili che fin qui formarono parte della dotazione immobiliare della Corona e che vengono specificati nel prospetto annesso.

Non vi si propone adunque che la restituzione alla Lista civile della metà delle somme da essa rimesse all'erario per concorrere all'alleviamento delle finanze nazionali, e per aiutare lo Stato ad uscire da una situazione minacciosa, che ora deve considerarsi come superata

Le rinunzie che abbiamo ricordate fruttarono all'erario un risparmio di 39 milioni: la legge che abbiamo l'onore di presentarvi conserva all'erario una parte del beneficio ottenuto colla legge del 5 Febbraio 1868 e fornisce mezzi non larghi ma sufficienti per mantenere il prestigio della Corona, e il decoro del Capo di uno Stato che ha preso posto fra le grandi potenze.

Progetto di Legge.

Art. 1. Cessano di far parte della dotazione immobiliare della Corona, e passeranno al demanio dello Stato i beni stabili descritti nell'unito elenco (Allegato *A*).

Art. 2. Le rendite dei beni contemplati nell'articolo precedente e le spese ad essi inerenti comprese quelle del personale addettovi, saranno calcolate a vantaggio od a carico dell'amministrazione della Lista civile per le proprietà urbane cominciando dal 1° Gennaio 1877 e per le proprietà rurali dal termine dell'annata agraria corrente.

Art. 3. Alla dotazione della Corona in beni immobili viene aggiunta la parte del convento di Sant'Andrea al Quirinale in Roma non ancora passata nel possesso del demanio, appena il detto stabile sia diventato libero.

Art. 4. Le pensioni vitalizie liquidate dall'amministrazione della Lista civile al 31 Dicembre 1876, ed attualmente in corso a favore del personale di qualunque categoria già assunto in servizio dalle cessate Corti d'Italia e rilevanti alla somma di lire 497,978, 36, passano, a cominciare dal 1° Gennaio 1877, a carico delle finanze e sono aggiunte al debito vitalizio dello Stato.

Digitized by Google

ART. 5. Sono compensate le partite di debito e credito fra l'amministrazione della Lista civile e le finanze dello Stato in dipendenza delle precedenti leggi di dotazione.

ART. 6. La dotazione della Corona che era stata stabilita nella somma di 16,250,000 lire colla legge 10 Agosto 1862 e poscia in seguito ad espressa volontà del Re ridotta a lire 12,250,000, viene portata, a contare dal 1° Gennaio 1877 a lire 14,250,000.

ART. 7. S'introdurranno nell'inventario generale dei beni immobili della Corona le riforme portate dalla presente legge.

ALLEGATO **A.**

Elenco di stabili posseduti dalla Lista civile di S. M. in progetto di retrocessione al demanio dello Stato.

Cremona. — Palazzo *Ala Ponzoni.*

Bologna. — Villa di *San Michele in Bosco*, con giardini e terreni adiacenti.

Firenze. — Casa in piazza San Felice, ai numeri 4 e 5. — Casa in via del Ronco, numero 2. — Palazzina della SS. Annunziata in *via San Sebastiano*, con annessi. — Fabbricato delle scuderie a Poggio Imperiale, con locali per rimesse, abitazioni, e casa in vicinanza detta delle Cappelle, e cortili annessi. — Casa detta dei *Dottori.* — Casa delle *Bianchette.*

Napoli. — Casino e Tenuta di *Quisisana.* — Caseggiato in Aversa, facente parte del Real sito di Carditello. — Caseggiato a Capua, idem. — Real villa *La Favorita*, bosco, giardino e fabbricati. — Real sito di San Leucio, in provincia di Terra di Lavoro. — Real sito di San Silvestro, nella provincia suddetta.

Palermo. — Real villa *La Favorita.*

Relazione alla Camera dei Deputati sul progetto di legge per modificazioni alla dotazione della Corona.

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nessuno di voi ignora come dalla legge 10 Agosto 1862 l'assegno Reale da 10,500,000 lire quale era, venisse portato a lire 16,250,000.

Questo aumento fu creduto occorrere, considerando che il nuovo regno si era esteso a pressochè tutta la parte centrale, e a tutta quella

Digitized by Google

meridionale d'Italia; ciò che obbligava la Lista civile a sostenere assai maggiori spese di prima. Sicchè, piuttosto che un mezzo di accrescer lustro alla Regia rappresentanza, dovette ritenersi un correspettivo di pesi che alla medesima venivano addossati.

Ed infatti per tutti noi che conosciamo egualmente le varie parti d'Italia, basterà il riflettere alla quantità dei palazzi, ville, residenze e monumenti posseduti dalla Lista civile, che nella pluralità almeno può dirsi che nulla fruttano, per convincersi dell'enorme carico che debbono importare per manutenzione, riparazioni, custodia, personale addetto, di amministrazione, di direzione.

La Maestà della Corona d'Italia potrà, a parere di taluno, essersi accresciuta, avendo riunito nella sua Lista civile tutto ciò che, ad accrescersi splendore, lusso e piaceri, avevano fabbricato, comprato, ottenuto col denaro, o dalla benevolenza dei soggetti, tanti diversi regnanti, e per il durare di molti secoli; ma tutto ciò costava assai caro.

Abbiamo inteso talvolta dei confronti fra l'importare della nostra Lista civile e quella di altri Stati, per quanto si riferisce ad assegnamenti; ma noi crediamo che le conseguenze, che da quel confronto volessero trarsi, molto perderebbero della loro forza, quando non si dimenticasse di quali stabili sia dotata la Corona d'Italia a confronto delle altre, e di quanto questi, infruttiferi in gran parte, anzichè accrescere l'attivo ne aumentino il passivo.

E quasi ciò non bastasse ad aggravare le spese della Lista civile. venne lasciato a suo carico l'importare di pensioni del personale di qualunque categoria già assunto in servizio delle cessate Corti d'Italia.

Così stavano le cose, come avvertimmo, nel 1862, e dopo quell'epoca la unità nazionale si affermò maggiormente con Venezia, ed ebbe in Roma il suo compimento.

Non occorre dimostrare come con questo, e per quelle ragioni che abbiamo ricordate e per altre ancora, si aumentassero le spese della Lista civile. Nuove ville e palazzi da mantenere, nuove reggie da abitare. Sicchè a seguire le valide ragioni esposte dal ministro Sella nella sua relazione presentata alla Camera il 23 Giugno 1862, avrebbe dovuto venirsi ad un aumento progressivo della dotazione.

Avvenne però il contrario. Vittorio Emanuele con quella abnegazione che gli è naturale di fronte agli interessi nazionali, dopo avere già in precedenza rilasciato una parte del suo assegno a vantaggio dello

Digitized by Google

Stato, viste le difficili circostanze nelle quali si trovava l'erario, le gravezze cui i contribuenti venivano assoggettati, volle nel 1868 che la dotazione del 1862 fosse ridotta di quattro milioni, e fu così che la Camera con la legge 5 Febbraio 1868 la determinava in 12,250,000 lire.

Fin da quando ciò ebbe luogo, sembrò a molti meno prudente quella riduzione; chi aveva poi in quel tempo l'onore di sedere in quest'Aula, ricorderà come mentre si faceva elogio ai nobili intendimenti del principe, e che da noi rappresentanti del popolo si sentiva l'obbligo di accettare quanto egli spontaneamente cedeva, si aggiungesse il timore che le sperate economie nelle spese della Corona non potessero infatti conseguirsi. Nè allora si sapeva ancora, con certezza di tempo e d'importanza, delle spese che avrebbero dovuto sostenere per il trasporto della residenza: per quelle di rappresentanza nella capitale naturale, stabile, nella città che ha nome di Roma, e dove di fronte al Quirinale sta il Vaticano; non poteva aversi a calcolo allora la spesa che avrebbe importato il corrispondere con dignità italiana alla prova d'amicizia che visitandoci ci avrebbero dato sovrani d'altre nazioni. Sicchè quelle previsioni dovettero presto avverarsi, cangiando in certezza quello che allora era apparso forse solo un sospetto.

L'assegno fatto alla Lista civile non bastò alle spese che la medesima dovette sostenere: « le personali proprietà del principe (citiamo le » parole della relazione ministeriale) venivano scapitando per crescenti » gravezze. Le cose, si aggiunge, non potrebbero continuare in questo » modo senza la distruzione del suo particolare patrimonio, e l'impove- » rimento della stessa dotazione immobiliare della Corona, tanto copiosa » di edifizi storici e di tesori artistici. » Ciò, ritiene la vostra Commissione, sarebbe contrario ad equità, a giustizia, all'interesse, al decoro nazionale.

A far cessare questo anormale stato di cose venne presentato il progetto di legge che a voi piacque rimettere all'esame della vostra Commissione del bilancio, e sul quale fui dalla medesima onorato dell'incarico di sottoporvi la presente relazione.

Quel progetto di legge ha un doppio oggetto: di esonerare la Lista civile, senza aggravio del bilancio dello Stato, di una parte dei pesi che oggi sostiene; di darle con ciò, e coll'aumento di due milioni annui sulla dotazione, il modo di fare onore agli impegni contratti, e provvedere per l'avvenire alle spese che rimangono a suo carico.

Digitized by Google

Per la prima parte vi si propone che vengano retrocessi al demanio alcuni stabili, pressochè infruttiferi per la Corona, e addossare al medesimo il pagamento di quelle pensioni al personale delle antiche Corti, alle quali ho accennato.

In massima, che queste pensioni dovessero gravare piuttosto lo Stato di quello che la Lista civile, è principio che a chi scrive appare evidente; non è il Re, ma la nazione che succede agli antichi principi.

In fatto, a forma del progetto ministeriale, ciò può farsi senza aggravio dell'erario, e con vantaggio della Corona, rendendo capitale fruttifero quegli stabili, che sono invece oggi un aggravio.

Per gli immobili che la Corona retrocederebbe al Demanio, essa nulla perderebbe di decoro e di lustro, ed eviterebbe una spesa di circa 500 mila lire all'anno per quelle pensioni; mentre il demanio, tornando al possesso di quei beni, avrebbe un compenso al peso del quale verrebbe gravato.

Se non che la vostra Commissione prima di approvare quel progetto volle darsi ragione dei veri termini della questione; sopra *il quid datum* e il *quid remissum*, come direbbero i legali.

Dagli schiarimenti ottenuti risulta che il pagamento delle pensioni vitalizie che si assumerebbe l'erario ammonta a lire 498,978.36, mentre il valore dei diversi immobili che secondo la proposta ministeriale dovrebbero retrocedersi al demanio asoenderebbe a lire 4,071,525. Con un simile capitale può ragionevolmente ritenersi di potere far fronte alla spesa vitalizia indicata: avvertendo che nel solo ultimo anno questa spesa è diminuita di oltre 40 mila lire, e che considerando l'età della maggior parte di quei pensionati è a prevedersi diminuisca negli anni successivi in una proporzione progressiva.

Per questa parte pertanto sembra evidente che meglio rispettando la regolarità nel riparto degli oneri, sarà provveduto a sollevare la lista civile da un carico, senza aggravio nella spesa, ed invece colla eventualità persino di un beneficio.

Volle taluno riflettere che alcuni di quegli stabili meglio converrebbe rimanessero nei domini della Corona anzichè passare in quelli di privati o corpi morali. La vostra Commissione osserva essere la amministrazione dei beni della Corona quella che può meglio di ogni altra decidere di quali siano i beni da cedersi a preferenza, quali conservarsi; e dacchè la retrocessione venne concordata con lei, a noi solo apparteneva

Digitized by Google

lo assicurarsi se quelli indicati presentassero un valore corrispondente agli oneri che assumeremo; e poichè togliendone alcuni non potremmo sostituirvene altri corrispondenti, riteniamo doversi accettare senz' altro la nota presentata nell' allegato *A*.

Che anzi a questo proposito debbo notare che vi era nella Commissione chi proponeva doversi estendere la quantità degli immobili da retrocedersi al demanio, sia pure diminuendo una parte dei pesi da' quali è oggi gravata la Lista civile. Applaudivano questi al sistema iniziato, e ne domandavano una più larga applicazione. Non sono soli, essi dicevano, gli stabili indicati nell' allegato *A*, che non riescono di nessun vantaggio morale alla Corona, che sono per lei un aggravio reale, e che restituiti allo Stato potrebbero da lui utilizzarsi. Si conservi, soggiungevano, tutto ciò che occorre ai bisogni, al lustro della Corona e si lasci il rimanente ai corpi morali, alla industria privata. La Lista civile avrebbe il vantaggio di esonerarsi da imbarazzi, da spese; le finanze dello Stato vi avrebbero un vantaggio immediato, per il prezzo che potrebbesi ricavare, un vantaggio la industria privata che si eserciterebbe su quei valori, un vantaggio in seguito la finanza, per l' aumento della pubblica ricchezza, che sarebbe la conseguenza dell' aver posto quei capitali sul mercato.

Ma su questo pure la Commissione ha creduto non doversi qui discutere, ed il vostro relatore adempie al suo dovere informandovi solo della opinione che venne enunciata.

Per la seconda parte, per l'aumento cioè della dotazione da portarsi da 12,230,000 a 14,250,000, uno dei commissari fece osservare se meglio non convenisse cercare qualche altro mezzo a liberare il patrimonio privato di quegli aggravi, che dalla ristrettezza dell' importare della Lista civile, erano derivati; la stessa dotazione immobiliare della Corona da quei pericoli, cui il Ministro accenna nella sua relazione.

La Commissione ricorda che l' aumento proposto dal progetto di legge, corrisponde alla metà di quello di che fu diminuita la dotazione nel 1862.

Ora noi crediamo, dopo quanto dall' onorevole Presidente del Consiglio ne venne fatto conoscere, che se quella diminuzione fosse stata della metà soltanto, malgrado tutte le maggiori spese sopravvenute, l' amministrazione della Lista civile avrebbe potuto progredire regolarmente.

Digitized by Google

Cosa dunque si propone oggi? Di restituire quell'amministrazione in uno stato normale, potrei dire, quale avrebbe dovuto essere nel 1868; di migliorarla colla diminuzione di pesi. Dopo le assicurazioni del Ministro abbiamo dovuto essere convinti della regolarità di quella azienda, e che avendo la Lista civile due milioni e mezzo all'anno di più dei quali disporre, essa potrà soddisfare a tutti i suoi impegni con quella puntualità che esige l'onore nazionale, e provvedere a quel decoro di rappresentanza, che in una monarchia è interesse dell'intera nazione. Essendo così dimostrato il *potere*, del *volere* non ci era permesso di dubitare.

Conservando invece la dotazione nel limite nel quale oggi si trova, se pure lo Stato saldasse le passività esistenti, resterebbe la Lista civile esposta a nuovi sbilanci.

Vi sono spese straordinarie che per qualche anno potranno evitarsi per tanti appunto quanti ne occorrano a stabilire un pareggio saldando gli arretrati; ma quelle dovranno pure un giorno rinnovarsi e se non avrete provveduto al modo di sostenerle, si ripeteranno le passività.

Una difficoltà venne affacciata, e quella era relativa all'economia generale del bilancio, che si temeva turbata da quell'aumento di spesa di due milioni; ed anche su questo volle la Commissione interrogare esplicitamente il Ministro delle finanze, Presidente del Consiglio, che assicurò avere egli già avuto a calcolo quella spesa nelle previsioni della sua esposizione, e che sarebbe rimasto incolume il pareggio di competenza nel bilancio.

Udimmo taluno allarmarsi della disposizione portata dall'articolo 5, dove è detto: « sono compensate le partite di debito e credito fra l'amministrazione della Lista civile e la finanza dello Stato in dipendenza delle leggi di dotazione. » Su ciò volemmo pure delle spiegazioni. Si tratta di un conto corrente, le cui risultanze debbono dirsi illiquide; giacchè da un lato il demanio ritiene di essere creditore della Lista civile di lire 71,115. 67, dall'altro la Lista civile sostiene essere essa invece creditrice del demanio di lire 76,942. 56, e ciò dipende da diversa interpretazione del disposto dalle leggi cui le relative partite si riferiscono. L'articolo 5 è inteso a compensare quelle pretese reciproche, perchè cessasse ogni debito o credito, sia dall'una parte, sia dall'altra. Posta così in chiaro la cosa, non abbiamo creduto potesse aver luogo alcuna osservazione in proposito.

Digitized by Google

In seguito di tutto ciò la intiera vostra Commissione, meno uno, ha creduto proporvi l'approvazione di questo progetto di legge.

Noi sappiamo, signori, quanto possa sembrare grave nelle condizioni attuali delle nostre finanze, in quelle economiche nelle quali versa il paese, in questo orizzonte politico che ne circonda, aumentare le spese dello Stato, sia pure di due soli milioni; speriamo nullameno che non vi ricuserete a questa spesa. Dacchè i plebisciti affidarono alla Corona l'alto mandato di rappresentare la unità nazionale, divenne debito di ogni cittadino di mantenerla in grado di rappresentarla decorosamente.

PIANCIANI, *relatore.*

Discussione sull'accennato progetto di legge.

Bertani A. Signori, è sotto una penosa impressione che, impegnatomi dinanzi alla Camera ed al paese fino dal maggio passato, io prendo la parola oggi su questo tema della Lista civile.

Non è il tema per sè medesimo che mi perturba; no, signori: io mi sento per esso in tutta la serenità del mio spirito, in tutta la piena tranquillità della mia coscienza; sento tutta la sua importanza; sento il rispetto che merita, e che mi affretto a dirvi essere in me pari a quello di qualsiasi deputato su qualunque banco di questa Camera sieda.

Lasciatemi dunque dire ogni cosa con calma già assicurata colla penna, e alla fine troverete che la mia parola non può essere disdegnata da chi apprezza la verità e, sovra interessi di classi sociali, di posti, uffici e di ossequi indiscussi, ami la dignità nazionale, e desideri universale la riverenza verso chi rappresenta col suo nome e colla volontà dei plebisciti l'unità dell'Italia. (*Bravo! a sinistra.*)

Io deploro, o signori, il modo con cui ci venne presentata questa legge. Un tema parlamentare aspettato da tanto tempo, che interessa tutta la nazione, che preoccupa gli uomini piu zelanti fra gli intelligenti e cauti costituzionali; un obbligo che ebbe dalla bocca del Presidente del Consiglio il titolo di sacro, diffuso per tutta la stampa che fece eco alle sue parole, fu fatto penetrare avanti avanti tra le leggi che si dovevano discutere, con una formalità incensurabile, è vero, ma con tutti quei mezzi eccezionali, che l'industria parlamentare consente.

Annunziata la legge pei ristauri della Lista civile nell'esposizione finanziaria del 26 Marzo 1866, e difesa da giornali zelanti contro un'op-

Digitized by Google

posizione che non era ancora surta, non fu presentata alla Camera che pochi giorni or sono, fu dichiarata d'urgenza, fu distolta, col consenso della Camera, dall'ordinario studio degli uffizi, e fu consegnata alla Commissione del bilancio, la quale, pur non avendo ancora od appena oggi consegnato qualche relazione dei bilanci a lei commessi, alla cui discussione era stata riserbata ogni quistione che li riguarda, nullameno con mirabile sollecitudine deliberò in poche ore su questo importante argomento; in poche ore la relazione fu stesa e presentata dall'onorevole deputato di Trastevere, già commilitone di quegli eroi popolani, fu stampata, distribuita col rigore del regolamento e con qualche sorpresa fu immantinente posta all'ordine del giorno....

Presidente. Onorevole Bertani, io non posso permettere che ella continui su questo tema. Non c'è stata *industria parlamentare;* quello che si è fatto, fu fatto *costituzionalmente.* L'articolo 55 dello Statuto parla di Giunte che debbono esaminare le leggi, e queste Giunte possono essere nominate come la Camera lo stima conveniente. Sorpresa non ce ne fu, perchè la Camera già da tre giorni, prima di discutere questo progetto di legge, ha avuto sott'occhio la relazione. La prego quindi su questo particolare, perchè ciò tocca non solo la dignità mia, ma altresì quella della Camera, di voler essere più ritenuto nelle sue osservazioni.

Bertani A. Io non ho parlato di *sorpresa fatta;* ma di *sorpresa sentita.*

Ma perchè, signori, tanta furia, tanta insolita manifestazione dello spirito da parte dell'onorevole Presidente del Consiglio? Perchè mai egli, che appella *sacro* l'obbligo nostro di provvedere alla Lista civile, perchè tutto il Ministero solidale in questa apprezzazione, volle tentare tutti gli scorciatoi, quasi non fosse più facile, più conveniente l'ammettere la legge a tutti gli agi di un lungo e tranquillo esame, quasi impedendo che la bontà degli argomenti che suffragano quella legge penetrassero nella coscienza di tutti? In fine, perchè mai non poteva l'onorevole Ministro prevedere, come dal pacato e studiato consenso comune a noi tutti, Ministero e Corona ne avrebbero tratto maggiore soddisfazione? Perchè forzare il tempo?

Presidente. Ma il tempo non è stato forzato. Ella ritorna sopra un argomento che, ripeto, offende me ed offende la Camera. La Presidenza ha fatto il suo dovere, la Camera ha deliberato che ci fossero più che tre giorni onde procedere a questa discussione.

Digitized by Google

Io credo che non si è mancato nè al regolamento, nè alle consuetudini parlamentari. Ella insiste sopra un tema, su cui, come le ho provato, non ha ragione.

Bertani A. Perchè ingiungere una fede indiscussa, assoluta, quando poteva trionfare colla tranquilla ragione?

Io vi dirò, o signori, le apparenti cagioni di un tale contegno (*Movimenti*).

Codesta, che chiamerò appena sollecitudine parlamentare, non è, a mio avviso, che l'espressione del conturbamento che reca con sè una contraddizione: è la fatale maniera di presentarsi di un'imprudenza, di un'inopportunità.

Vogliate seguirmi, onorevoli signori, nell'ardua prova di quanto ho asserito.

Un anno e più addietro, quando governavano i moderati, l'Opposizione che il 18 Marzo venne assunta al potere, designava a sè medesima il compito sacro d'iscrivere nel suo programma il proposito di dare stabile assetto alla Lista civile, che il partito moderato, dicevasi, aveva ridotto a tristi conseguenze.

Ed il proposito qual era? Quello di provvedere per legge a tutte le necessità della Lista civile, di riordinarne l'amministrazione, e sottoporla all'annuale riscontro del Parlamento.

In questo savio concetto costituzionale convenivano allora uomini e giornali autorevoli di parte moderata, e i giornali di ogni gradazione vi convennero poco a poco; e pertanto l'Opposizione parlamentare, pochi mesi prima di venire al potere, dichiarando matura come altre poche idee, quella di assoggettare l'amministrazione della Lista civile a norme costituzionali, proclamava ancora: che il solo partito che, con lealtà pari alla franchezza, potesse sollevare ed attuare quella riforma, era il nostro (l'Opposizione parlamentare d'allora), il quale intendeva la riforma come un gran progresso costituzionale, come una conquista liberale, come il miglior mezzo per assicurare un accordo sincero e duraturo fra il popolo e la Corona.

Aveto udito, signori, qual nobile linguaggio, quanta convinzione era nell'Opposizione parlamentare? E adesso, quale linguaggio essa tiene, giunta al potere?

Oh! se io potessi qui fare un'apostrofe al capo dello Stato, gli direi: quale più fedele interprete dell'Opposizione parlamentare che seppe gua-

Digitized by Google

dagnare la vostra fiducia, potevate trovare infuori che su questi banchi e in questo gruppo, nello spirito del quale e nel cui nome io ho l'onore di parlare, e di cui un membro autorevole, nella Commissione del bilancio, in omaggio appunto al vostro spirito costituzionale, ebbe, solo, il coraggio di votare contro questo progetto di legge?

Chi è più logico, chi è più coerente oggidì?

Volendo battere, onorevoli ministri, la strada del partito moderato, che fu almeno più prudente, potevate limitare la vostra proposta alla semplice abrogazione della legge del 1868, facendo rivivere quella del 1862, votata in momenti di larghezza finanziaria, e sotto l'emozione che durava dei grandiosi avvenimenti politici allora compiuti.

Ma, vi ho detto, foste anche imprudenti, presentando in questi giorni il progetto di legge che ci sta sotto gli occhi: voi avete incautamente oggi ridestata l'attenzione e l'esame intorno ad un'amministrazione che fu anche recentemente, pur troppo, assai discussa in pubblico, che voi stesso avete tante volte censurato, voi, onorevole Ministro delle finanze che, per mantenere fermo il duro proposito di non diminuire nemmeno di una lira le entrate dello Stato, foste inesorabile nel non ammettere qualsiasi riduzione della tassa del macinato, e ci toglieste perfino la speranza che ogni maggior reddito dello Stato possa andare a diminuzione di quel balzello che voi chiamaste iniquo.

Foste imprudente, presentando oggi questa legge con tanta pressione di fretta, perchè a tutti sembrò che urgenze da tempo stringentissime sovrastassero all'amministrazione della Lista civile; perchè a tutti sembrò che voi, onorevole Presidente del Consiglio, l'uomo che saviamente non conosce la fretta (*si ride*), provvedendo a quella Lista a capo di 13 mesi di governo, mostraste di aver troppo tardi riconosciuto quell'urgenza, che non avete accennata nel programma di Stradella, e troppo tardi vi siate deciso di pagare il debito sacro che dovevate affrettarvi di soddisfare appena giunto al potere; perchè sembrò ad altri che le urgenze della Lista civile fossero appunto precipitate in questo mese; ed infine sembrò che voi compieste con lungo indugio i voti dei vostri colleghi che vi precedettero al Governo, senza seguirne i propositi costituzionali, che voi, capo dell'Opposizione parlamentare, proclamaste più volte altrettanto imperiosi.

L'inopportunità, o signori, di questa proposta di legge è manifesta, quasi dirò come la poca destrezza, non troverei altra parola, nel non

Digitized by Google

saper trovare un ripiego per provvedere temporaneamente alle urgenze della Lista civile; e nel rivelare oggi, in tanto agitarsi d'opinioni, in tanto ridestarsi di timori, in mezzo ai contrasti sorti fra i due rami del Parlamento, nella previsione di spese straordinarie, che non volete mettervi sulla via costituzionale, rassicurando i tementi, rassodando la maggioranza, la quale minaccia, non dirò per quali motivi, di rompersi in frane.

Ho fin qui esposto i motivi che mi davano pena nel prendere oggi la parola su questo disegno di legge; permettetemi ora che, colla pacatezza propria delle convinzioni profonde ed immutabili, io entri nell'argomento.

Non è mia intenzione di discutere nel vasto campo della storia costituzionale quest'argomento, nè di sindacare e tanto meno precisare i rapporti che debbono determinarsi tra una monarchia nazionale, surta dai plebisciti ed i popoli che li pronunziarono ed una monarchia di avito diritto e retaggio territoriale e i suoi sudditi.

Troppo evidenti sono oramai le necessità costituzionali che debbono regolarsi tra la Corona e il Parlamento. Alle idee concordate da uomini competenti, e sanzionate da Governi illuminati in Europa, io mi appello adunque e su di esse mi appoggio. Quelle idee, che dirò piuttosto massime costituzionali, sono già penetrate e sostenute anche in Italia e diffuse in questa stessa Camera.

Questo, che io chiamerò il mio dogma costituzionale, si riassume in poche e precise massime, e sono: Tutti i servizi dello Stato, dalle più alte alle più umili sfere, sieno per via statutaria o per legge, ordinati, compensati, sorvegliati per opera del Parlamento. E pertanto, come conseguente e primissima applicazione, il Parlamento abbia la sua suprema sorveglianza sopra l'amministrazione della Lista civile. — La Camera abbia il diritto di conoscere le più minute spese della Corona, all'infuori di quelle personali al Capo augusto dello Stato, e la Corona non abbia diritto di economizzare nulla, perchè tutto deve spendere pel decoro suo e pel nazionale.

Pochi ricordi e poche osservazioni mi bastino, o signori, per mostrarvi su quali solide basi io appoggi le mie conclusioni. Taluni convenienti confronti possono essere istruttivi anche per noi.

Da poco oltre un secolo, surse in Inghilterra il progetto della Lista civile, tutti lo sanno, e fu Giorgio III che la chiese al Parlamento,

Digitized by Google

quel re stesso che fu riputato di modestissima condotta. Fu allora per la prima volta riconosciuto l'intervento diretto del Parlamento nelle spese della Casa reale.

E fu curioso per gli stessi storici l'osservare come quella sorveglianza fosse esercitata dal Parlamento e consentita da quel re che tentò ogni maniera per estendere le proprie prerogative e rendersi indipendente dalle prerogative dello Stato.

Nove anni dopo, la Lista civile domandò il saldo di un suo grosso debito. Il paese era naturalmente malcontento, il Parlamento era.... sommesso e tacque. Fu domandata un'inchiesta sull'origine dei debiti; il Ministero la negò, e i debiti furono pagati.

L'anno successivo, 1770, nuova domanda d'inchiesta. Lord Chatham dichiarò la sua convinzione che i redditi della Lista civile servissero a creare certe persuasioni che dovevano trionfare nel Parlamento. L'inchiesta domandata una seconda volta, una seconda volta fallì.

Sette anni dopo, Giorgio III domandò il pagamento di nuovi debiti, e sempre più grossi, e di più l'aumento della Lista civile. Questa volta i ministri non osarono rifiutare i conti; la Camera dei Comuni non li trovò soddisfacenti: le cause delle spese furono liberamente discusse in pieno Parlamento; fu rilevata l'importanza dei fondi segreti, l'aumento della lista delle pensioni; furono insinuate parole di corruzione e di sorde influenze. Dopo questa naturale e leale soddisfazione data alla Camera, essa accordò il pagamento anche dei secondi debiti.

Sir Fletcher Norton, presentando la legge alla sanzione reale, pronunziò queste memorabili parole: « I Comuni hanno accordato a V. M. non solo un sussidio immediato considerevolissimo, ma un grandissimo reddito addizionale, grande al di là d'ogni esempio, grande al di là delle più forti spese di V. M. »

Fox difese Norton, e la Camera lo ringraziò.

Il duca di Richmond, Burke, lord Rockingam tentarono per diverse vie di diminuire la Lista civile e depurarla da spese non attinenti nè al re, nè alla sua famiglia, ma fallirono nel tentativo. Senonchè Giorgio III inviava un messaggio alla Camera nel 1782, credo in Aprile, col quale consigliava l'economia in tutti i rami della pubblica azienda, ed annunciava che egli aveva studiata la riforma ed il regolamento anche per la Lista civile. La Camera fu commossa da questo interessamento del re per la pubblica economia; ma quel messaggio fu seguito dalla

Digitized by Google

domanda di pagare nuovi e cospicui debiti, a condizione però che il pagamento non gravasse sui redditi dello Stato, ma si facesse rateatamente con proporzionale diminuzione dell'assegno della Lista civile. Allora fu votata la legge definitiva per essa; furono abolite molte cariche inutili; furono aboliti gli abusi dei fondi segreti; fu assicurata una più efficace sorveglianza sulle spese reali; ma, ciò non ostante, anche dopo quell'epoca, furono nuovamente pagati grossissimi debiti alla Corona.

La rivoluzione di Francia non aveva scosso ancora l'Europa. Nel 1812 e nel 1816 furono strettamente regolate le spese della Casa reale; la Lista civile fu sottomessa alla sorveglianza e verificazione di un impiegato della tesoreria, che fu appellato l'uditore della Lista civile.

Wellington volle resistere a quella misura ed il suo Ministero cadde. Il Ministero Whig regolò dopo ogni cosa, e la dotazione della Regina Vittoria fu ridotta a 9,625,000 franchi, conservando la rendita patrimoniale di Lancaster e Cornovaglia.

Fra questi interessanti ricordi permettetemi una lieve ed allegra divagazione, indizio della situazione che chiamerò curiosa, in cui trovansi talvolta, loro malgrado e senza loro responsabilità, taluni regnanti. Dai due piccoli esempi che citerò, voi argomenterete la serie degli abusi comuni ai quali sono sottoposti.

Un Re, non so quale Giorgio o Guglielmo d'Inghilterra, trovandosi a caccia in luoghi solitari ed avendo appetito, mandò a cercare un uovo, che immediatamente, per quanto lo consentivano le distanze gli fu recato. Il fornitore, avuti i ringraziamenti dal Re e richiesto del prezzo dell'uovo, domandò 10 scellini. Il Re stupito chiese se le uova in quel paese erano così rare e perciò così preziose, al che l'arguto villano rispose: « No, Maestà, le uova sono abbondanti, a buon prezzo, ma sono rari i Re che vengono in questi luoghi, e perciò voi pagate per tutti. » (*Si ride.*)

Sotto Giorgio III, il Re dei debiti, fu pagata una carrozza di gala 7562 sterline, quasi 200 mila lire.

Questi due esempi di fornitori, ripeto, vi conducano, o signori, sulla via di apprezzare in quali difficili condizioni possano spesse volte trovarsi le spese e le persone regali.

La conclusione degli esami e dei provvedimenti che ho accennato, il risultato delle massime costituzionali che vi ho esposto, giovarono a far rinsavire e a rassodare la monarchia costituzionale inglese, e gio-

Digitized by Google

varono perchè fu riconosciuto (sono parole di storici inglesi) « che nessun cambiamento costituzionale ha avuto maggiore importanza, ed ha meglio assicurato il controllo della nazione sul potere esecutivo quanto il votarsi alla Camera i fondi per la Lista civile: e nessun espediente riuscì più adatto a reprimere le influenze esagerate della Corona, quanto uno stretto ordinamento delle sue rendite fatto dal Parlamento. »

Voi, da quanto ho esposto, vedete, o signori, che io non mi presento a voi, in questo tema, come un dottrinario della repubblica; e nell'esame che sto per fare delle condizioni della Lista civile italiana, e dei rimedi da adoperarsi per essa, non sentirete nessuna sfuriata sovversiva, lungi assai dalle mie convinzioni, dalle mie abitudini; non sentirete nessuna esagerazione tribunizia sulle spese e sui bisogni della Casa reale.

Sacro fu detto l'obbligo di soccorrere ai bisogni nuovi della Lista civile; io credo di definirlo più propriamente chiamandolo un obbligo di convenienza e di decoro.

Sacra, o signori, è la miseria. — Sacra è la fame di quei contadini che in questi mesi si affollavano intorno ai loro sindaci per avere soccorso, per satollare la fame, e vi trovarono, turbolenti o disgraziati, gli arresti. — Sacro è il sangue dei nostri fratelli sparso per la costituzione della nostra patria, di quei fratelli che stanno aspettando un tardo ed ancor combattuto soccorso alla loro miseria, sacra per essi è la nostra riconoscenza — sacro è l'onore nazionale — sacra cosa è altresì il mantenimento delle promesse fatte, di non venir meno alla fiducia che un partito ha riposto negli eletti a rappresentarlo al potere. — Sacra cosa infine è il dovere di dire la verità al paese, ed a questo dovere io compio. (*Una voce:* Bravo!)

Quali sono, o signori, le condizioni attuali della Lista civile?

Le due relazioni che abbiamo sott'occhio ce le dipingono deplorevoli.

L'opinione pubblica, forse esagerandole, le fa credere disastrose.

Eppure, o signori, tutti consentono nel riconoscere che la dotazione della Corona d'Italia, nelle proporzioni e nei confronti con altri Stati, è la più splendida in Europa, dopo quella del Sultano.

Tutti riconoscono che, liberata oramai la Lista civile da dotazioni di principi, da ogni necessità di famiglia già provveduta, il puro ufficio di Re costituzionale, che non faccia politica propria come Giorgio III, non è un ufficio poi tanto costoso.

Digitized by Google

Eppure, prima e dopo della rinunzia dei quattro milioni vi erano dei debiti della Lista civile, e fu mestieri accordarle, credo nel 1867, sei milioni da pagarsi in due anni.

D'altronde, in tutte le permute e le cessioni fatte, certamente la Lista civile non vi andò al di sotto, nè ebbe discapito.

La Lista civile fu arricchita di molti locali qui in Roma, e nel territorio romano della vastissima tenuta di Castel Porziano, non chiesta invero nè gradita, ma incomprensibilmente costosa. (*Commenti.*)

Sono infine quattordici leggi, e quindici con questa, con le quali si deroga all'articolo 19 dello Statuto, il quale impone che la Lista civile sia regolata una volta per tutta la durata del regno.

Ciò nulladimeno, alla cessione, che io credo male consigliata, di 4 milioni, sopravvenne il cumulo dei debiti che oggi opprime la Lista civile; e la legge attuale, a mio avviso, non provvede abbastanza nè a restaurare il suo bilancio annuale, nè a pagare i debiti, la cui cifra non dico, per non eccedere colla pubblica opinione, o per restringermi in un limite che non ho prove da constatare.

Ma sieno tanti o meno di tanti i debiti, bisogna pagarli e pagarli il più presto possibile; bisogna mettere la Lista civile in condizioni normali, da non avere ulteriormente bisogno di contrarne altri. E bisogna provvedervi in tempo, quantunque i giorni attuali siano tristissimi e più che nel 1867; quantunque alla nuova spesa non ci abbia detto l'onorevole Ministro delle finanze qual nuova entrata abbia da contrapporvi; quantunque il pareggio, vagheggiato per patriottica illusione dall'onorevole Minghetti, che lo poteva autorizzare a proporre quest'aumento della Lista civile, sia ammesso come problematico dall'onorevole Ministro delle finanze; nonostante tutte queste eccezioni, io sono disposto a finirla una volta col discredito economico della Lista civile, che tanto più ci cruccia quanto più sacrifizi costa alla nazione. Ma come riuscirvi?

Esaminiamo, e ponderatamente decidiamo.

Dalle due relazioni che abbiamo innanzi agli occhi trasparisce che la riduzione della Lista civile fatta da 16 in 12 milioni e mantenuta per 10 anni in questo limite, abbia obbligato la Casa reale a contrarre dei debiti; e l'onorevole ministro delle finanze ci fa capire che egli è ancora assai parsimonioso, aumentando appena la metà di quello che fu sottratto alla Lista civile stessa. Io, in verità, non accetto questa maniera di ragionare, perchè provo un senso di disgusto, avendo encomiata la

Digitized by Google

generosità del Re nel 1867, di dover adesso pagare la generosità d' allora. Io ammetto piuttosto una generosa imprevidenza di dieci anni or sono e considero che quella somma di 16 milioni era necessaria per l'andamento regolare delle spese quotidiane, e lo sarà forse ora, tanto più inquantochè ogni cosa è cresciuta grandemente di prezzo; e debbo conchiudere adunque che, se la Corona ha dovuto sottostare a delle privazioni per 10 anni, essendole necessari questi 4 milioni che le furono annualmente sottratti, essa possa oggi trovarsi nelle angustie per 30 o 40 milioni.

È pertanto necessario innanzi tutto di conoscere l'ammontare di questi debiti e venire ad una misura radicale, o bisogna soprassedere ad ogni decisione e studiare il modo per poter risolvere questo arduo quesito. I due milioni e mezzo dal progetto attuale proposti sono ad ogni modo insufficienti, tanto a pagare le spese presunte ordinarie, come a costituire un fondo di ammortizzazione per pagare i debiti anche a modo vitalizio, e forse di poco sopravanzano la necessità degli interessi.

Dal programma dell'onorevole presidente del Consiglio tolgo una parola consolatrice per gli amanti del progresso: l'*Excelsior*. Sul labbro del presidente del Consiglio quella parola certamente non poteva corrispondere alla espressione del poeta americano che la pronunziò. *Excelsior* per l'onorevole presidente del Consiglio voleva significare omaggio altissimo, indiscutibile omaggio da rendersi alla Monarchia ed al suo capo; significava che di là doveva scendere esemplare e luminoso l'insegnamento di ogni virtù, come favilla, come raggio di luce che ci venga dall'alto; e fra queste virtù anche la parsimonia, tanto lodata nelle due relazioni, della Dinastia di Savoia.

L'onorevole Ricci nel 1867 osservava che i Monarchi di Savoia, a differenza di altri re che pensavano ad accrescere i beni propri di famiglia, si preoccupavano invece del benessere del paese, a cui avevano legate le loro sorti. Egli pure, l'onorevole Ricci, diceva, che la Casa di Savoia, nota per la sua parsimonia, è una delle più antiche; ma altresì la più povera delle dinastie.

Oh! santa povertà, madre d'eroi! esclamo anch'io con Lucano. Qual più nobile esempio? quanta eredità di virtù e di riconoscenza! quale indirizzo economico e politico più degno di encomio avete voi di questo!

Io vorrei scongiurarvi, o signori, a non volere far pericolare tanto preziosa tradizione.

Digitized by Google

Ma veniamo ai rimedi.

Io non entrerò nelle minutezze di sapere quali e quanti sono codesti servi delle cadute case regnanti, che devono assorbire per parecchi anni il reddito di parecchi milioni; — io non indagherò se talune larghe pensioni, che la Lista civile paga tuttora ad alte persone che furono per breve tempo al servizio di Corte, si debbano ancora mantenere o togliere per rendere disponibile quella somma a beneficio dell'andamento della Casa reale; — non rianderò le ingenti spese registrate pel trasporto della capitale, che non sono ancora finite, e vanno messe in conto delle spese di Corte; — non chiederò conto del valore presuntivo del convento di Sant'Andrea al Quirinale che verrà ceduto; — non discuterò del bosco, nè del terreno annesso all'incomparabile villa regale di Caserta, che possono essere distaccati da essa e venduti a parte, compiendo così un orribile vandalismo. (*Commenti.*) Io non voglio neppure correggere la troppo vaga espressione dell'articolo 5 che ci è proposto. — Tutto, o signori, io metto in fascio, e conchiudo che, sebbene una buona amministrazione, anche nei limiti odierni della Lista civile, possa condurla ad una rilevante economia, nulladimeno — concedo l'esonero delle 497,000 lire per le pensioni, come è detto all'articolo 4; — concedo un aumento alla dotazione fissa, per approssimarla almanco a quella assegnatagli nel 1862, e toltagli precipitosamente nel 1867; — concedo che si dieno tre milioni per le spese personali del Capo dello Stato, e che questi tre milioni siano assolutamente incontrollabili, indiscutibili, mentre la Regina d'Inghilterra non ha a questo titolo che 60 mila lire sterline, cioè 1,500,000 lire; — ma, o signori, io reclamo che il rimanente delle spese della Lista civile sia posto sotto la responsabilità di un Ministro, e controllato dal Parlamento. Abbiamo, pur troppo, altre amministrazioni dello Stato che sfuggono al nostro riscontro!

Questa apparente usurpazione sulle prerogative della Corona non farà che accrescere la sua dignità vera, e conciliarle altresì la fiducia e l'affetto del popolo. In tal modo si assicureranno e il prestigio della Corona, e le prerogative del Parlamento, ed il bilancio dello Stato.

Signori, non facciamo qui appello fuori di proposito al patriottismo: è in tutt'altra sfera, che noi dobbiamo ordinare le nostre idee, e trovare altresì le nostre savie decisioni. Il patriottismo non si liquida col denaro, e i tanti patrioti tribolati e derelitti ne sono commovente testimonianza ancora in Italia.

Digitized by Google

La prodigalità, dovunque e comunque poggi, oltre che nuocere al Tesoro ed al credito morale, non si rende proficua alle esigenze ed allo sviluppo delle popolari libertà. La miseria vergognosa che si nasconde, soffre troppo alla vista del lusso esagerato e pomposo. I plebisciti di entusiasmo non devono essere surrogati in Italia da plebisciti di disperazione.

Infine, se consideriamo, signori, che da quindici anni abbiamo avuto Ministeri che allargarono, altri che restrinsero, e ne abbiamo adesso che vuole allargare di nuovo la Lista civile, per questa sola alternativa io credo ragionevole di poter conchiudere che i bisogni della Lista civile non furono mai abbastanza ponderati, e che qualche cosa c'è che non cammina bene in quell' amministrazione, e che bisogna provvedervi.

Un' osservazione ho sentito farmi da persone assai rispettate e indipendenti, circa la sconvenienza di sottoporre, dopo 30 anni di libero esercizio, la Lista civile al riscontro del Parlamento.

È vero, potrebbe essere penoso a chi impegnasse in simile faccenda pecuniaria l'alto orgoglio di un coronato; ma se io penso che Colui che è designato col titolo di galantuomo, fu sempre interprete accuratissimo della Costituzione; se penso che egli assunse al potere gli uomini dell' Opposizione parlamentare, i quali professarono sempre apertamente la necessità di quella riforma nell'amministrazione della Lista civile, io debbo invece non poco maravigliarmi come il Ministero del 18 Marzo non abbia subito posta questa condizione innanzi il Re e la quistione dinanzi al Parlamento, rendendo così omaggio alle opinioni dal suo partito professate e bandite; e mi stupisco ancora, e ancora attendo e spero che l'iniziativa di tanta riforma venga appunto da colui che regnò, e sente di poter regnare nella fiducia e nell' affetto del popolo, volendone pel primo la prosperità, e celebrando, anche nelle sue personali relazioni col Parlamento, la più sana e sincera teoria costituzionale.

Un' ultima parola per il progetto che io faccio di saldare i debiti della Corona colla più esplicita e nobile dimostrazione di affetto e di devozione nazionale per la dinastia di Savoia e pel suo capo che la portò a così alti destini. Il titolo di sacra potrà ben dirsi meritato dalla splendida donazione che io propongo.

Signori, vi sono circa 18 milioni raccolti nel Consorzio nazionale, che ebbe per intento lo scopo non raggiungibile di pagare il debito dello Stato. (*Mormorio.*) Un Consorzio nazionale tuttora inoperoso che soddisfi

Digitized by Google

ad un debito di onore nazionale, parmi possa raggiungere la meta degna dei generosi suoi fondatori, col plauso e colla riconoscenza di tutta la nazione. (*Commenti.*)

Dopo tutto ciò che dissi, onorevoli signori, spero che sarete persuasi che, se io con pochi, ma valenti amici non dividiamo tutte le soddisfazioni del Ministero attuale, e dell'attuale maggioranza; se taluni di noi hanno vagheggiato e vagheggiano teorie, e studiano un ideale di governo che ha pur tranquillate e rese felici altre nazioni, cionnullameno noi lealmente ci interessiamo agli ordini odierni, e sopra essi noi poggiamo per esplorare e propiziare l'avvenire.

Lasciando pertanto da parte quest'ultima mia proposta, che abbandono alla vostra ponderazione, mi limito, cogli amici miei, a presentarvi, come corollario di tutte le considerazioni che ho fatte, il seguente ordine del giorno:

« La Camera, ritenuto che tutti i servizi dello Stato debbono essere ordinati, compensati e sorvegliati dal Parlamento, invita il Governo a presentare un disegno di legge che, informato a tale massima costituzionale e serbati i riguardi dovuti al capo dello Stato, regoli l'amministrazione della Lista civile, e passa alla discussione degli articoli. »

Non sappiamo quale accoglienza farete alla nostra proposta, ma siamo convinti che essa è tanto temperata, tanto legale, tanto costituzionale, che quando provenisse da altri banchi di questa Camera ogni sospetto sparirebbe, e sarebbe la medesima giudicata come un atto di devozione alla monarchia e di rispetto al decoro della Corona.

Ad ogni modo, noi compiamo un dovere, avvenga che può. (Bene! *a sinistra.*)

Presidente. L'onorevole Plutino Agostino ha facoltà di parlare.

Plutino Agostino. Prendo la parola con vera trepidazione in questa solenne discussione.

A fare l'Italia, onorevoli colleghi, hanno, come sappiamo, contribuito tutti gli Italiani, grandi e piccini, con sacrifizi d'ogni natura; ma se Vittorio Emanuele non fosse intervenuto con patriottismo ed abnegazione, se non avesse le molte volte posto a repentaglio la vita e la Corona sui campi di battaglia con decisa volontà di fare l'Italia, l'Italia non sarebbe fatta. (*Movimenti.*) Noi, rappresentanti della nazione italiana, dobbiamo votare questa legge per rendere un doveroso tributo di gratitudine, di affetto al primo fattore dell'indipendenza e dell'unità

Digitized by Google

della patria. Voi con immensa sconvenienza (*Mormorio a sinistra*) venite oggi a fare i conti a chi mise a rischio tante volte l'esistenza della Corona, la sua vita, la vita dei suoi figli per fare l'unità della patria! (*Conversazioni rumorose.*)

Presidente. Facciano silenzio!

Plutino Agostino. Voi arrecate in questa discussione una sconvenienza che naturalmente non può essere divisa dall'intero paese.

Vittorio Emanuele è il più antico e il più nobile sovrano d'Europa. Noi dobbiamo dargli i mezzi onde possa sostenere con lustro e con decoro la più antica e la più nobile corona del mondo, quale è la corona d'Italia.

Votando questa legge, onorevoli colleghi, noi rendiamo un tributo al plebiscito, il quale unanime sanzionò l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele e suoi legittimi successori.

La Casa di Savoia, con tradizionale beneficenza, profuse sempre a vantaggio del popolo non solo l'appannaggio dello Stato, ma anche i prodotti del patrimonio particolare. Alcuno dei Reali di Savoia non serbò mai uno scudo come tanti altri sovrani i quali hanno nascosto dei tesori, oppure li hanno depositati nelle Banche estere. Quindi tutto ciò che noi daremo per mantenere la gloria della nostra Corona sarà tutto rifuso per beneficenza continua in mezzo al popolo italiano.

Io prego i miei onorevoli colleghi di votare questa legge, giacchè, signori, un antico e sperimentato patriota, il quale ha seguito uno ad uno tutti gli svolgimenti dell'epopea nazionale, un giorno ha detto: la monarchia ci unisce, la repubblica ci dividerebbe.

Votiamo quindi questa legge nell'interesse d'Italia, e al grido di viva Italia, viva Vittorio Emanuele!

Marcora. Coloro che siedono su questi banchi e circondano questo veterano della verità (*accennando all'onorevole Bertani*), come quelli che siedono su qualunque altro banco della Camera, sono dei patrioti e non dei settari. Noi, dunque, non crediamo di aggiungere altre parole a quelle così splendide, pronunziate dall'onorevole Bertani, le quali sono il più completo riflesso delle nostre convinzioni, e appoggiamo l'ordine del giorno da lui presentato.

Non posso però (e in nome di tutti gli amici) lasciare senza risposta e senza protesta una frase dell'onorevole Plutino, del quale noi rispettiamo l'antica virtù patriottica.

Digitized by Google

Egli ha in questo recinto accusato di *sconvenienza* coloro, che hanno creduto di muovere opposizione a questo progetto di legge. E una simile frase io rilevo e deploro tanto più severamente, in quanto che non sia che l'eco fedele di un'altra, che chiude la relazione e che merita una eguale protesta.

Dirò all'onorevole Plutino che sconvenienza non è in chi adempie un dovere....

Presidente. Onorevole Marcora, non giunse al mio orecchio la parola *sconvenienza*, che ella ha testè rilevata. Ella ha ragione di lagnarsene e l'onorevole Plutino, pronunziandola, ha mancato al suo dovere. Le opinioni qui sono tutte sacre, dall'una parte e dall'altra, ed ognuno ha il diritto di esprimere francamente la sua. (*Benissimo! Bravo!*)

Marcora. Rispondo all'onorevole Pianciani che l'ultimo periodo della sua relazione io lo credo assolutamente discorde dai sentimenti che devono essere comuni in quest'Aula. Ivi si dice che « dacchè i plebisciti affidarono alla Corona l'alto mandato di rappresentare la unità nazionale, divenne debito d'ogni cittadino di mantenerla in grado di rappresentarla decorosamente. »

Sì, io penso, come l'onorevole Pianciani, che qualunque sia l'ordinamento dello Stato, quegli che ne rappresenta l'unità all'interno e all'estero, debba essere fornito dei mezzi che valgano a soddisfare con decoro alle esigenze di sì alto ufficio. Ma non credo che tale concetto giustifichi il presente progetto di legge. Il decoro non è mai diminuito dalla misura. Esso sta unicamente in ciò che si addice, esso non significa altro se non la corrispondenza esatta della coscienza della missione che si adempie coi mezzi di cui si può disporre per adempierla. Il decoro della rappresentanza è tutto relativo alla condizione stessa di coloro che si devono rappresentare. Non aggiungo altro.

Corte. Signori, io credo che una delle principali caratteristiche alle quali si deve giudicare l'intensità del sentimento monarchico in un Parlamento sia appunto quella, che vi si possono liberamente discutere le questioni che si riferiscono alla Corona senza farle offesa; perchè mi pare che da questo genere di discussione scaturisca appunto quella solidarietà che unisce alla Corona i rami del Parlamento.

Ora io dichiaro che fui lietissimo del modo con cui l'onorevole mio amico Bertani svolse le sue idee ed i suoi concetti; ma io mi permetterò di osservargli molto brevemente che un paragone che egli ha cercato

Digitized by Google

nella storia costituzionale di un altro paese, presenta gravi differenze con lo stato nostro attuale.

Il Sovrano il quale cinge in questo momento gloriosamente la Corona italiana, piuttosto che a Giorgio III, io lo vorrei paragonare a Guglielmo III; e certamente quando regnava Guglielmo III, difficilmente sarebbe venuto in mente al Parlamento inglese di suscitare quelle discussioni, le quali si sollevarono all'epoca di Giorgio III.

È una questione di fatto che la posizione eccezionale che ha tra i Sovrani Vittorio Emanuele, fa sì che quella che egli ha in faccia al Parlamento è resa anche eccezionale e diversa da quella che può rinvenirsi in questi momenti in Inghilterra.

In ogni contingenza io vidi Vittorio Emanuele mostrarsi così ossequente, così devoto ai desiderii del popolo, tanto nella questione dell'unità, quanto in quella della libertà, che francamente io credo che tutte le riforme, nelle quali convengo con l'onorevole Bertani, sarà bene che un giorno sia avviato l'ordinamento della Lista civile, piuttostochè da un ordine del giorno votato dalla Camera, noi ce le dobbiamo aspettare dalla spontanea volontà del Re. (*Bravo! Benissimo!*)

Vittorio Emanuele, il quale in ogni occasione si è mostrato così inchinevole a secondare i desiderii del Parlamento, sono certo che, pensando al desiderio che venne espresso, che la Lista civile sia sempre più messa sulla via in cui deve essere mantenuta nei diversi Stati costituzionali, non abbia d'uopo che sia spinto da noi in questa riforma, e che egli spontaneamente vi provvederà assai bene, senza che vi sia un nostro eccitamento.

È per manifestare questi concetti che io mi sono preso la libertà di chiedere la parola, ed anche per pregare il mio amico, l'onorevole Bertani, e gli altri firmatari del suo ordine del giorno, a ritirarlo, ed a votare con noi compatti il progetto di legge che è sottoposto alla nostra deliberazione. (*Bravo! Benissimo!*)

Presidente. L'onorevole Bovio ha facoltà di parlare.

(*Non è presente.*)

Non essendo presente l'onorevole Bovio, do la parola all'onorevole Presidente del Consiglio.

Pregherei la Camera di voler permettergli di parlare seduto.

Molte voci. Sì! sì!

(*L'onorevole Depretis si alza per parlare.*)

Digitized by Google

Presidente. Onorevole ministro, la Camera le concede di star seduto.

Depretis, *presidente del Consiglio, ministro per le finanze.* Io ringrazio la Camera della sua cortesia, ma non intendo di profittarne, non mi riesce di troppo incomodo di parlarle alzato, solo mi permetterà di abbreviare i miei ragionamenti.

In risposta all' onorevole Bertani dirò che gli appunti da lui fatti al Ministero a me pare siano fra loro contraddittori..

L' onorevole Bertani ha accusato il Ministero di avere ritardato soverchiamente la presentazione di questa legge, poi di averne precipitato la discussione, valendosi di tutte le più sottili industrie parlamentari.

L' onorevole Bertani aggiunse che il Presidente del Consiglio, fedele alla sua attitudine, e che, come disse cortesemente l' onorevole Bertani, saviamente non conosce la fretta, ritardò a compiere un dovere che pure aveva chiamato sacro.

Dunque, da un lato, fretta ed industria parlamentare per ottenere approvato il progetto, dall' altro, l' accusa di avere troppo tardato a provvedere.

Bertani A. Ho parlato del concetto e del metodo: sono due cose diverse.

Presidente del Consiglio. Questa è l' accusa personale fatta con buona grazia al presidente del Consiglio, il quale, secondo l' onorevole Bertani, saviamente non conosce la fretta. Io rispondo all' onorevole Bertani: sarà verissimo, quello che egli dice; può darsi che il Presidente del Consiglio non conosca la fretta, ma il Presidente del Consiglio conosce il lavoro, e vi è abituato, onorevole Bertani. Io lo prego di esaminare, per convincersene, i 60 o 70 progetti di legge, tutti di una certa importanza, che ho presentato in questo scorcio di Sessione, dopo essere uscito dal pelago delle elezioni generali, le quali, l' onorevole Bertani mi permetterà di dirglielo, se ebbero luogo, gli è perchè il Presidente vi ha per una parte contribuito E ciò non potè essere sgradito all' onorevole Bertani.

Industria parlamentare nella presentazione ed esame di questo disegno di legge non ce ne fu punta: il Ministero ha fatto, nell' occasione di questo progetto di legge, quello che avevano fatto i suoi antecessori in un progetto di legge simile. L' ultimo progetto di legge si riferiva ad una spesa della Lista civile, i miei antecessori hanno domandato che

Digitized by Google

fosse inviato per il suo esame alla Commissione del bilancio. Io ho fatto la stessa cosa.

Ed è ragionevole che la Commissione del bilancio esamini, a preferenza degli uffizi, queste questioni che sono sempre questioni di bilancio, tanto più che la legge non è un aumento della Lista civile, onorevole Bertani, ma secondo il concetto del Ministero, è la restituzione alla Lista civile di una parte di quella dotazione che il Parlamento aveva votato e che lo stesso onorevole Bertani è disposto a ritenere, come dotazione normale, cioè quella del 1862.

Dunque è sembrato al Ministero che questo soggetto potesse, senza industria parlamentare, essere inviato alla Commissione del bilancio.

Riguardo poi al secondo appunto, cioè perchè il Ministero non abbia provveduto prima a questo debito sacro, la risposta è facile.

L'onorevole Bertani disse che il Ministero non aveva indicati i mezzi coi quali intendeva far fronte alla sposa proposta: egli dunque ritiene che non si potrebbe fare se i mezzi finanziari mancassero. Ora nel bilancio del 1879, l'onorevole Bertani ricorderà che la parte più importante di esso, cioè quello di competenza, si chiudeva con un disavanzo. Le ragioni della finanza vietavano perciò al Ministero di affrettarsi a presentare il disegno di legge finchè il bilancio non offrisse i mezzi per far fronte alla spesa.

Nel bilancio del 1877, come risulta dall'esposizione finanziaria e come posso provare con le cifre che ho qui dinanzi a me, si presentava un avanzo di 11,900,000 per la parte della competenza; la spesa era diventata possibile, ed essa si comprende per la somma di 2,497,978 nel bilancio di quest'anno.

Domando perdono alla Camera se non leggo la cifra delle spese; mi pare che non sia il momento opportuno di entrare in questi dettagli, ma ripeto che nelle spese fuori bilancio sono comprese le 2,497,978 della Lista civile.

Cosicchè anche l'accusa fatta al Ministero dall'onorevole Bertani di non aver provveduto ai mezzi, credo che cada in faccia alle cifre del bilancio solo che si vogliano esaminare.

L'onorevole Bertani ha fatto un'osservazione, sulla quale però non ha insistito. Egli ha detto che secondo l'articolo 19 dello Statuto la lista civile viene determinata una volta per sempre per tutta la durata del regno.

Digitized by Google

Io dico, onorevole Bertani, che noi dobbiamo essere tutti felici di aver contravvenuto alla letterale e rabbinica interpretazione di quest'articolo dello Statuto. Vuole l'onorevole Bertani che noi avessimo osservato la disposizione dello Statuto per modo che ritenessimo per tutta la durata del regno glorioso di Vittorio Emanuele quella Lista civile che fu determinata nel 1850 quando il regno era del piccolo Piemonte, e quando era ancor fresca la memoria della nostra bandiera prostrata a Novara?

Bertani A. 1870.

Ministro per le Finanze. Del 1870 c'è una memoria gloriosa, onorevole Bertani.

Noi abbiamo accresciuto la Lista civile fino a 10,500,000 lire nel 1860, quando la popolazione del regno era, all'epoca in cui fu votata quella legge, di 11,800,000 abitanti: erasi più che raddoppiato. Venne l'annessione delle provincie meridionali ed allora, nel 1862, il regno diventó più che quadruplo. E certo non poteva applicarsi la disposizione dell'articolo 19 dello Statuto perchè era un altro regno, quantunque fosse lo stesso Re. Io credo quindi che con sicura coscienza i legislatori del 1862 hanno deliberato aggiungere alla Lista civile del 1860 la somma di 5,750,000 lire, per cui la Lista civile fu portata a 16,250,000 lire.

Tolte di mezzo queste osservazioni, l'onorevole Bertani si è molto esteso a dimostrare la convenienza di adottare pel regno italiano quelle stesse prescrizioni che in ordine alla Lista civile sono in vigore in Inghilterra.

Mi permetta innanzi tutto di osservargli, onorevole Bertani, che non so come egli possa dire che il Ministero attuale e il presidente del Consiglio abbiano sempre sostenuto questa dottrina, che egli adesso sostiene, che, cioè, la Lista civile in Italia dovesse essere regolata come la Lista civile della regina Vittoria? Da quali dichiarazioni, da quali discorsi, da quali detti l'onorevole Bertani ha potuto desumere questo? Negli atti del Ministero quest'opinione non può apparire, perchè quest'opinione non è stata mai dal Ministero manifestata. Ricordo anzi che una volta il deputato Bertani avendone fatto cenno, io gli ho dichiarato nient'altro che questo: che mi riservava di manifestare l'opinione del Governo quando sarebbe venuta in discussione una legge sulla Lista civile. Dunque mi permetta l'onorevole Bertani che, anche in questa parte, io gli osservi che la sua osservazione non ha alcun fondamento.

Digitized by Google

In verità io credo, o signori, che la necessità di questa legge, dato che il bilancio permetta di sopportare la spesa, non possa essere messa in dubbio da nessuno. Fu certamente un sentimento nobilissimo, ispirato dalla solidarietà che unisce il capo dello Stato al suo popolo, che unisce la gloria della Corona alla prosperità del paese che ha indotto il Re Vittorio Emanuele a rinunciare prima a tre poi a quattro milioni dell'assegno nazionale in favore delle finanze dello Stato: ma questa rinuncia è avvenuta prima che l'unità nazionale ricevesse il suo complemento in Roma, e quando le finanze erano in condizioni tristissime.

Ora, basta farsi un'idea di tutte le spese che stanno a carico della Lista civile, per capacitarsi che la Lista civile del Re d'Italia, se valutando l'ammontare della dotazione è, senza dubbio una delle più splendide di cui godono attualmente i sovrani d'Europa, non può contestarsi dall'altro lato che questa cifra ha un valore apparente, e questo giudizio deve modificarsi, se si calcolano gli oneri e le spese enormi di cui la Lista civile del Re d'Italia è gravata.

Essa ha a suo carico una quantità di spese, infinitamente, senza proporzioni maggiori di quelle che stiano a carico di tutte le altre Liste civili del mondo.

Badate, o signori, alla quantità di palazzi monumentali, al numero degli impiegati addetti alla loro custodia, alle spese di conservazione e di riparazione che sono necessarie. Io ho voluto, studiando questo progetto di legge, farmi un concetto esatto di queste spese; sono nientemeno che 343 i caseggiati che fanno parte della dotazione immobiliare della corona. Fra questi vi sono le reggie monumentali di Caserta, di Napoli, di Torino, di Milano, il palazzo di Luca Pitti, il palazzo di Palermo, il palazzo di Venezia coi suoi 14 cortili, tutte moli enormi: lo ripeto, non ci è confronto possibile con nessuna Lista civile del mondo. Notate, o signori, quello che importano le sole riparazioni di questi palazzi: noterò un solo esempio. Dalle notizie raccolte per formarmi un concetto esatto dei bisogni della Lista civile mi è risultato che la sola riparazione di cui ha bisogno il tetto del monumentale palazzo di Caserta importa una spesa di 400,000 lire; e la riparazione della sola villa di Stupinigi costò l'anno passato la spesa di 100,000 lire, quantunque la villa di Stupinigi sia una delle più modeste, assegnate in dotazione alla Corona; le spese fatte per nuove costruzioni nella Tenuta di San Ros-

Digitized by Google

sore, sopportate dalla Lista civile in questi ultimi anni, ammontarono a circa 3,000,000 di lire. (*Movimento.*)

Ora, signori, queste spese hanno aumentato il patrimonio della nazione, perchè la dotazione immobiliare della Corona appartiene alla nazione. È impossibile dunque il confronto della Lista civile del regno d'Italia colle altre Liste civili d'Europa; devesi tener conto delle passività di cui sono gravate, e allora il confronto dimostra che l'assegno iscritto nel nostro bilancio è assai modesto.

Intorno alla convenienza del controllo parlamentare sulla Lista civile, mi permetta, onorevole Bertàni, che io mi fermi sopra un'osservazione che egli stesso ha dovuto ricordare. Non è dopo trenta anni di regno che si può introdurre una così profonda mutazione negli ordinamenti della Lista civile. Ma pare all'onorevole Bertani che si possa presentare al Capo dello Stato una simile proposta, dopo tanti anni di regno, senza sentirsi l'animo commosso da un sentimento di pudore? (*Movimenti.*)

Presidente. Facciano silenzio.

Ministro per le Finanze. Eppoi, non si può dire che non ci sia alcuno responsabile dell'amministrazione della Lista civile. La Lista civile, in forza di un decreto reale, è amministrata dal Consiglio della Casa reale. I dignitari e funzionari che compongono il Consiglio della Casa reale, sono obbligati di studiare e preparare i bilanci, di esaminare e rivedere i resoconti, e di sottoporre tanto gli uni che gli altri alla sovrana approvazione.

Ora, i tre dignitari, che fanno parte del Consiglio di Casa reale, non possono essere nominati se non sopra proposta di un Ministro responsabile. Abbiamo dunque un ordinamento speciale da moltissimi anni non mai cambiato dell'amministrazione della Lista civile; ma, infine, il Ministero responsabile è anche responsabile se non direttamente, certo moralmente dell'amministrazione della Lista civile, quantunque gli ordini amministrativi che la reggono non siano quelli che sono adottati nel regno della regina Vittoria.

Io non credo d'insistere più oltre su questo argomento.

La misura, entro la quale fu fissata la somma da restituirsi alla Lista civile, è stata calcolata sui veri suoi bisogni che il ministro della Casa del Re ha discussi col Ministro delle finanze. Questa somma basta per estinguere in pochi anni tutte le passività che gravano il patrimonio

Digitized by Google

privato di Sua Maestà, e bastano a sopperire a tutti gl'impegni della Lista civile, ed a mantenere il decoro della Corona.

Io non credo che la Camera, dopo queste dichiarazioni, voglia aderire alle proposte maggiori larghezze dell'onorevole Bertani, vincolate alle condizioni che egli ha indicate; spero invece che la Camera vorrà accettare il presente progetto di legge.

Aggiungerò un'altra osservazione.

L'onorevole Bertani ha parlato di pensioni date dalla Lista civile, con grande larghezza, a persone immeritevoli. Le pensioni che cadono a carico dello Stato sono state tutte descritte in un elenco e dal Ministero comunicate alla Commissione. Sono, è vero, questi pensionati tutti servitori degli antichi Governi, che per umanità continuarono a rimanere al servizio della nostra Casa reale ed ai quali furono assegnate modiche pensioni. Sono famiglie che senza questi assegni sarebbero state gettate sul lastrico. Fu dunque uno dei molti atti di umanità che la nostra mite rivoluzione ha creduto di compiere. Furono addossati questi oneri alla Lista civile, ed ora passano a carico dell'erario dello Stato.

Ma ci sono ben altre larghezze, onorevole Bertani, che furono dalla nostra rivoluzione usate nella sua mitezza! E questa larghezza non è il caso di abbandonarla nella questione attuale.

A riguardo del valore che l'onorevole Bertani dice di non conoscere della parte del convento di Sant'Andrea al Quirinale, che viene ceduto alla Casa del Re, io sono in grado di fornirgli tutte le spiegazioni che egli desidera.

Il convento di Sant'Andrea al Quirinale fu espropriato, come altri stabili, appena dopo l'ingresso del Governo italiano in Roma. In parte fu assegnato come dotazione immobiliare della Corona, in parte fu riservato temporariamente a favore del noviziato dei gesuiti; l'uso temporario finisce col 1880.

Ora abbiamo tutti gli inconvenienti di un possesso promiscuo: un piano è occupato dal noviziato dei gesuiti, un altro dal personale della Corte, il quale poi ha in Roma un numero di locali affatto insufficiente al bisogno. Perciò si è creduto di permutare contro altri stabili che la Lista civile cede al demanio, questa parte del convento di Sant'Andrea, il cui valore locativo è stimato in una perizia nella modesta cifra di lire 6900. Ben vede l'onorevole Bertani che non si tratta di una ecces-

Digitized by Google

siva larghezza, ed io spero, o signori, che il vostro giudizio, anche in questa parte, sarà favorevole al progetto di legge.

Il Ministero, nel presentare questo progetto di legge modesto nella somma e nelle altre sue disposizioni, ha creduto di adempiere ad un debito sacro verso il Capo dello Stato.

L'unità italiana, o signori, che ha avuto in Roma il suo compimento, è rappresentata dall'augusta persona del Re nostro, che ha raccolto la bandiera tricolore prostrata a Novara e l'ha portata senza mai che vacillasse, e preservandola da ogni macchia, sino alla torre del Quirinale.

La libertà del paese ha nell'augusto Capo dello Stato un custode sincero e devoto; e se noi, o signori, avessimo un momento esitato a presentarvi un progetto di legge che stimiamo assolutamente necessario, che non reca aggravio sensibile alle finanze, che provvede al decoro del Capo dello Stato ed al prestigio della Corona, nell'interesse stesso della nazione, noi avremmo creduto di mancare ad uno dei nostri più sacri doveri; quindi speriamo che la Camera onorerà del suo suffragio il progetto di legge che, adempiendo al nostro dovere, abbiamo creduto di presentarle. (*Bene! Bravo!*)

Presidente. L'onorevole Sella ha facoltà di parlare.

Sella. Sarò brevissimo; non ho che a fare tre dichiarazioni.

La prima dichiarazione si riferisce ad un fatto personale.

L'onorevole Bertani disse che la tenuta di Castel Porziano fu acquistata sebbene fosse nè gradita nè richiesta e incomprensibilmente costosa.

Sappia la Camera che la tenuta di Castel Porziano fu acquistata in seguito di lettera formale del reggente il Ministero della Casa reale (non essendovi allora ministro titolare). In quella lettera si dichiarava assolutamente indispensabile, al buon andamento della Casa reale, una tenuta situata nei pressi di Roma. Credo anzi che la tenuta di Castel Porziano vi fosse nominativamente indicata. Se l'onorevole Depretis vorrà guardare negli atti del Ministero, riconoscerà la verità di quanto ho detto.

Riguardo al prezzo, non so come, dopo trascorsi otto anni, si venga a dire che quell'acquisto fu incomprensibilmente costoso. Il relativo disegno di legge fu presentato alla Camera; fu da essa esaminato; sul medesimo fu fatta relazione, e fu votato dai due rami del Parlamento. Mi rammento che anche allora sul prezzo convenuto si fecero domande ed

Digitized by Google

osservazioni; si dettero tutte le notizie e i dati di fatto che furono richiesti.

Per conseguenza, mi permetta l'onorevole Bertani di respingere nel modo più assoluto quelle sue parole, le quali non toccano soltanto me, ma toccano anche il Parlamento, che ha esaminata la questione, e che ha approvato l'acquisto di Castel Porziano.

Vengo alle altre due dichiarazioni che debbo fare.

L'onorevole Bertani ha portato alla Camera una questione molto grave; una questione che interessa grandemente tutti quelli che hanno una fede monarchica inconcussa, che vedono nella monarchia e nella dinastia di Savoia un'istituzione stabile, alla quale rimanendo sempre ed inconcussamente fedele, troverà lo svolgimento della sua prosperità e di ogni progresso.

È una questione gravissima certamente, la quale ha richiamato l'attenzione dei paesi in cui sono meno profonde le tradizioni della libertà e della devozione più assoluta alla dinastia. Se si dovesse entrare nell'esame della proposta stessa, credo che ci sarebbe a ridire sotto il punto di vista del merito della medesima; e dovrei rilevare qualche inesattezza di esposizione in ciò che l'onorevole Bertani disse praticarsi in Inghilterra.

In Inghilterra, sull'amministrazione della Lista civile non si esercita un controllo parlamentare propriamente detto.

Ma la somma accordata alla Corona è divisa in sei classi, che sono:

Classe I. Borsa privata di Sua Maestà. . . . . sterline L.	60,000
Classe II. Stipendi e pensioni agli impiegati della Casa di Sua Maestà	131,260
Classe III. Spese della Casa di Sua Maestà.	172,500
Classe IV. Reali elargizioni, elemosine e servizi speciali . .	13,200
Classe V. Casuali.	8,040
Totale . . . . . sterline L.	385,000

La sesta classe è quella delle pensioni che la Corona ha facoltà di dare annualmente; pensioni il cui ammontare non può eccedere 1200 lire sterline all'anno, e che sono poste a disposizione della Corona per rimunerare servizi straordinari e benemerenze speciali.

Se si prende per esempio l'*ultimo* elenco pubblicato, comincia colla

Digitized by Google

vedova di Gordon scopritore dei fari in ferro, e finisce con una pensione di 300 sterline al famoso Livingstone.

Ma il controllo si esercita sotto la responsabilità del Ministero in questo senso. Presso l'amministrazione di Casa reale vi è un ufficiale di alta dignità con lire sterline 1500 di stipendio, il quale esercita un riscontro preventivo. Esso ha il diritto di vedere tutto, di esaminare anche coll'obbligo del giuramento tutti i funzionari, ed, ogni qual volta lo crede, riferisce alla tesoreria.

In realtà è un controllo rispetto al ministero politico e non rispetto al Parlamento.

È però vero che la legge prescrive di non eccedere mai l'ammontare totale della somma assegnata alla Corona senza riferirne al Parlamento.

Ho fatte queste osservazioni perchè, siccome si tratta di questione gravissima, non è male che si conosca bene quello che accade in Inghilterra, il paese costituzionale per eccellenza, dove, come diceva, il culto della libertà e il culto della dinastia sono, si può dire, i due sentimenti più forti che esistono nell'animo di ogni cittadino di quel gran regno: sentimenti che hanno contribuito tanto a farne la grandezza e la potenza. La questione è gravissima, imperocchè s'intende molto bene che una dinastia la quale nulla ha per sè, la quale non esitò mai fra il bene del suo popolo e qualunque considerazione che potesse riguardare la propria persona è naturale che possa anche talvolta essere l'oggetto di domande non sempre discretissime.

S'intende bene, signori, che un pensiero di questa natura abbia potuto svolgersi in un paese, dove la monarchia costituzionale ha funzionato tanto tempo, come è accaduto in Inghilterra. Ed è curioso poi che in Inghilterra sia stato il partito conservatore, cioè quello che più s'interessava alla monarchia, il quale abbia delle proposte di questa natura, e che in quel paese, nel 1816, sia stato il partito contrario quello che abbia combattuto questa proposta di controllo che era stata fatta dai conservatori.

È curioso, dico, che sia accaduto così. (*Si ride a sinistra.*)

Intorno a questa questione, le vedute possono essere diverse. E io non ho esitato a dire la mia opinione personale sopra quest'argomento; perchè io sono un monarchico dalla nascita, anzi dovrei dire da un mezzo millennio appartengo ad un paese che cinquecento anni fa si ribellò con-

Digitized by Google

tro il potere clericale, sotto il cui peso giaceva, e spontaneamente venne ad annettersi allo Stato di Casa Savoia, iniziando così fin dal 1378 quel movimento di annessioni che ai giorni nostri compì l'Italia.

E pertanto voi comprenderete perfettamente come nulla mi stia più a cuore che la grandezza e tutto ciò che riguarda la nostra illustre dinastia, a cui dobbiamo tutto. (*Movimento a sinistra.*) Ma qualunque veduta, dico, si possa avere sulle questioni sollevate dall'onorevole Bertani (ed io vi ho già accennato che per parte mia non sono in principio alieno da codesto ordine di idee), debbo però fare una dichiarazione; e questa si è, che io non voterei mai nessuna proposta di questa o di simile natura, se non venisse presentata dal Governo. Io credo che la Camera apprezzerà la differenza enorme che v'ha, trattandosi di proposte di questa natura, tra lo ammetterle secondo che vengono dal Governo o partono dall'iniziativa parlamentare.

È argomento delicato, credo che m'intenderete, e capirete l'abisso che v'è tra le due forme. Noi possiamo dire come liberi cittadini le nostre vedute, ma non dobbiamo emettere un voto che abbia carattere di pressione. Quindi per questa ragione, ed anche per la considerazioni accennate dall'onorevole presidente del Consiglio, non posso associarmi alla proposta che ha fatto l'onorevole Bertani.

L'ultima dichiarazione è che io voto la legge.

Nel 1864, prima di venire al Parlamento a proporre una congerie di provvedimenti, gli uni più gravosi degli altri pei contribuenti, credetti mio dovere anche verso la Corona, richiamare l'attenzione di S. M. sulla opportunità di dare l'esempio del sacrifizio. Il Re, il quale, come lo sappiamo da una storia di 30 anni, non ha altro che il bene della nazione, diede ordine al Ministro della Casa reale, di esaminare ciò che si poteva fare nel senso proposto. Vi fu uno studio col Ministro della Casa reale, col compianto conte Nigra, onde conoscere qual riduzione fosse possibile di fare, e dopo un calcolo sommario, parve che si potesse ammettere una diminuzione di 3 milioni.

Ho dovuto accennare a questo precedente perchè mi è rincresciuto che l'onorevole Bertani abbia dichiarato inconsulta questa diminuzione. Vi può essere stato errore, ma, signori, vi fu perfettissima buona fede.

Può essere che chi doveva interpretare la volontà della Corona, il Ministro di Casa reale, sapendo che il Re desiderava fare tutto pel suo

Digitized by Google

popolo, abbia forse creduto possibili certe riduzioni, che poi non si poterono interamente effettuare.

La questione fu seriamente esaminata, e perciò non credo che quello che fu fatto allora, debba essere oggi biasimato, come ha fatto l'onorevole Bertani.

Io credo che, nella storia del nostro paese, tornerà ad onore della nostra dinastia il fatto che, quando si vide necessaria una serie di dolorosissimi sacrifizi, uno più grave dell'altro, la Corona abbia voluto dare l'esempio per la prima. (*Bravo! Bene!*)

Ora il Presidente del Consiglio dice che la Lista civile ha bisogno di una metà di quella somma, che la Corona generosamente rilasciò a beneficio del paese; a noi quindi non resta (e su ciò mi pare convenga anche l'onorevole Bertani) che votare unanimi la proposta di legge che ci fu presentata. (*Segni di adesione.*)

Noi inoltre dobbiamo riconoscere che Vittorio Emanuele ci ha condotti all'unità, ci ha condotti a raggiungere ciò che « era follia sperare. » Per ciò che lo riguarda personalmente, egli si è sempre mostrato uomo magnanimo, il quale non ha altro a cuore che il benessere del suo popolo. (*Bravo! Benissimo!*)

Voci. Ai voti! ai voti! La chiusura!

Posto ai voti il seguente ordine del giorno dell'on. Bertani Agostino, ed anche firmato da altri Deputati:

« La Camera, ritenuto che tutti i servizi dello Stato debbono essere ordinati, compensati, e sorvegliati dal Parlamento, invita il Governo a presentare un progetto di legge che, informato a tale massima costituzionale e serbati i riguardi dovuti al Capo dello Stato, regoli l'amministrazione della Lista civile, e passa alla discussione degli articoli »;

si ebbe la seguente votazione fatta per appello nominale:

Presenti e votanti . . .	282
Risposero *no* . .	252
Risposero *sì* . .	31

Intrapresa la discussione sui singoli articoli del progetto di

Digitized by Google

legge, esso fu per iscrutinio segreto approvato, con la votazione seguente:

Presenti e votanti . . .	258
Maggioranza	130
Voti favorevoli . .	202
Voti contrari . .	56 [1]

[1] Atti parlamentari. — Camera dei Deputati. — Sessione del 1876-77. — Tornata delli 8, 11 e 14 Maggio 1877.

Digitized by Google

ARTICOLO XXII.

Il Re, salendo al trono, presta in presenza delle Camere riunite il giuramento di osservare lealmente il presente Statuto.

ARTICOLO XXIII.

Il Reggente prima di entrare in funzioni, presta il giuramento di essere fedele al Re, e di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato.

Digitized by Google

LEGISLAZIONE COMPARATA.

AUSTRIA — Leggi accenn. — III.

Art. 8. L' Imperatore, nell' assumere il governo presta in presenza delle due Camere del Reichsrath, il giuramento: « Di mantenere inviolate le leggi costituzionali del Regno e paesi rappresentati al Reichsrath, e di governare in conformità di queste leggi e conformemente alle leggi ordinarie. »

BAVIERA. — Costit. accenn. Tit. X.

Art. 1. Nel salire al trono, il Re presta il giuramento seguente in assemblea solenne, composta di Ministri, di Consiglieri di Stato, e di una deputazione di Stati, se trovansi riuniti in sessione: — « Io giuro di regnare secondo la Costituzione e le leggi del regno; che Dio mi venga in aiuto e il suo santo evangelo. » — Di quest' atto è redatto processo verbale, che si depone negli archivi del Regno ed in copia autentica è comunicato agli Stati.

Art. 2. Il reggente presta il giuramento prescritto di mantenere la Costituzione. — Tutti i principi di Casa Reale, quando abbiano raggiunto la maggiore età, prestano giuramento di osservare rigorosamente la Costituzione.

— Tit. II.

Art. 16. Il Principe reale, la Regina vedova, o l' Ufficiale della corona, al quale la reggenza è conferita,[1] *devono riunire gli Stati appena sono entrati in funzione, e pronunciare in mezzo ad essi, in presenza dei ministri di Stato e dei membri del Consiglio di Stato, il giuramento seguente: « Io giuro di amministrare lo Stato conformandomi alla Costituzione ed alle leggi del regno, di conservare l' integrità del regno ed i diritti della corona, e di rimettere fedelmente al Re il potere di cui mi è confidato l' esercizio; che Dio mi venga in aiuto ed il suo santo Evangelo! » Di ciò sarà redatto uno speciale atto.*

BELGIO — Costit. accen. Tit. III, Cap. II, Sez. I.[2]

---

[1] Ved. *Legisl. comp.*, alla voce *Baviera*, pag. 481.

[2] Ved. *Legisl. comp.*, alla voce *Belgio*, pag. 482.

Digitized by Google

BRASILE. — Costit. accenn. Cap. II.

Art. 105. L'Imperatore prima di essere proclamato, presterà nelle mani del presidente del Senato, riunite le due Camere, il giuramento seguente: « Io giuro di essere fedele alla religione cattolica, apostolica e romana, di conservare l'integrità e l'indivisibilità dell'impero, di osservare e di fare osservare la Costituzione politica della nazione brasiliana e le altre leggi dell'impero, e di provvedere al bene generale del Brasile, per quanto sia in mio potere. »

Art. 106. L'erede presuntivo, dopo avere compiuti quattordici anni, presterà nelle mani del presidente del Senato, riunite le due camere, il seguente giuramento: « Io giuro d'essere fedele alla religione cattolica, apostolica e romana, e d'osservare la Costituzione politica della nazione brasiliana e di obbedire alle leggi ed all'Imperatore. »

BULGARIA — Costit. accenn. Cap. VII.[1]

Art. 34. Alla morte del Principe, il suo erede sale al trono ed emana immediatamente un decreto per convocare l'Alta Assemblea nazionale, in presenza della quale egli presta il giuramento seguente: « Io giuro in nome di Dio Onnipossente di osservare religiosamente e fedelmente la Costituzione e le leggi del principato e di agire unicamente allo scopo del bene e dell'utilità del paese. Che Iddio mi ajuti! »

DANIMARCA — Costit. accen. II.

Art. 7. Prima di assumere il governo, il Re presta in iscritto[2] in Consiglio di Stato il giuramento di osservare inviolabilmente la Costituzione del regno. Di tale atto sono fatte due copie identiche, delle quali una è rimessa al Rigsdag per essere conservata nei suoi archivi e l'altra deposta negli archivi del regno. Se il Re, in causa di assenza o per ogni altro motivo, non può immediatamente dopo il suo avvenimento al trono prestare il giuramento, il Consiglio di Stato è incaricato temporaneamente, del governo, purchè non sia altrimenti disposto con legge. Se il Re ha già prestato tale giuramento come erede presuntivo, egli assume il governo immediatamente.

Art. 8. Le disposizioni relative alla condotta del governo in caso di minorità, malattia od assenza del Re, saranno determinati da una legge;[3]

---

[1] Ved. *Legisl. comp.*, alla voce *Bulgaria*, pag. 485, art. 30, 31.

[2] La Costituzione del 1849 inponeva al Re, secondo la tradizione, un giuramento orale avanti il Parlamento, del quale egli stesso dava la formola (Cfr. la Costituzione di Norvegia, art. 9 a pag. 593).

[3] A tale riguardo fu pubblicata la legge dell'11 Febbraio 1871, la quale dispone che in caso di malattia del re, trasmetterà il governo all'erede del

Digitized by Google

fino a che questa legge sia stata emanata, il governo sarà confidato al Consiglio di Stato. Questi convocherà immediatamente il Rigsdag, che in assemblea delle due camere riunite prenderà tutte le disposizioni per costituire il governo fino a che il Re possa occuparsene. Se il trono è vacante, e che non esista nessun erede, il Rigsdag riunito eleggerà un Re e determinerà il nuovo ordine di successione.

GRECIA. — Costit. accenn.

Art. 43. Il Re Giorgio, dopo avere firmata la presente Costituzione, presterà, in seno a questa assemblea nazionale, il giuramento seguente. — « Io giuro in nome della santa, consunstanziale ed indivisibile Trinità, di proteggere la religione dominante dei Greci, e di mantenere e difendere l' indipendenza nazionale e l' integrità del territorio greco. »

INGHILTERRA.

Il giuramento stabilito pei Sovrani, fatto prestare dall' Arcivescovo di Canterbury al Sovrano, che deve regnare, risale all' epoca di Guglielmo e di Maria, ed è del seguente tenore: — « Arciv. *Volete voi solennemente promettere e giurare di governare il popolo di questo Regno Inglese e i dominii da esso dipendenti, secondo gli Statuti decretati dal Parlamento, e le leggi ed i costumi suoi?* — Re. *Io solennemente prometto di far ciò.* — Arciv. *Volete voi esercitare il vostro potere con equanimità ed opportuna moderazione?* — Re. *Lo voglio.* — Arciv. *Volete voi nell' alto vostro potere, mantenere le leggi di Dio, la vera professione del culto, e la reli-*

---

trono, ed in caso d' impedimento o di minorità di questo ad un reggente. Se il re non ha potuto prendere egli stesso tali decisioni, appartiene al Rigsdag convocato dal Consiglio di Stato, di decidere se havvi luogo di affidare il governo all' erede del trono od in caso d' impedimento o di minorità di quest' ultimo, ad un reggente, che il Rigsdag nomina alla maggioranza assoluta di voti (art. 1). — Le stesse disposizioni debbono prendersi in caso di minorità del Re, e per quanto sia possibile, in previsione di una minorità, il re deve prima costituire una reggenza, in accordo col Rigsdag (art. 2). — In caso di morte del re minore e di trasmissione del trono ad altro erede minore, il reggente resta in funzione (art. 3). — Allorquando l' erede presuntivo è assente alla morte del re, sarà convocato il Rigsdag, a gli fissa il tempo per ritornare, rimettendo provvisoriamente il governo ad un reggente ed al Consiglio di Stato (art. 4). — Il reggente deve esser principe del sangue, od almeno maggiore, Danese e luterano (art. 5). — Presterà giuramento (art. 6). — Eserciterà l' autorità reale e gode le medesime prerogative del re (art. 7). — Sarà provveduto a surrogarlo colle forme medesime (art. 8). — In ogni caso l' *interim* del governo è esercitato dal Consiglio di Stato (art. 9).

Digitized by Google

gione riformata protestante stabilita dalla legge? E volete voi conservare ai vescovi ed al clero di questo regno, ed alle chiese affidate alla loro direzione tutti i diritti e privilegi accordati dalla legge, o che appartengano ad essi o ad alcuno di essi? — Re. *Tutto questo prometto di fare* (quindi posando le mani sul Vangelo). *Le cose che ho qui promesse voglio siano eseguite e mantenute; così Dio mi ajuti.* »

NORVEGIA. — Costit. accenn.

Art. 9. Tosto che il Re maggiore prenderà il governo, presterà avanti lo Storthing il giuramento seguente: « Io prometto e giuro di volere governare il regno di Norvegia in conformità con la Costituzione e le leggi; con l' aiuto di Dio e della sua santa parola! » Se lo Storthing non si trovasse riunito a detta epoca, il giuramento sarà dato in iscritto al Consiglio di Stato, e rinnovato solennemente dal Re alla prima sessione, oralmente o per iscritto o per mezzo della persona che egli destinerà a tale ufficio.

PAESI BASSI. — Costit. accenn. Cap. II, Sezione V.

Art. 50. Il Re, dopo avere prestato giuramento, è investito del governo al più presto possibile, nella città di Amsterdam, in seduta pubblica e alla presenza delle due Camere riunite degli Stati Generali.

Art. 51. In questa assemblea, il Re presta sulla Costituzione il giuramento (fa la promessa) *che segue: « Io giuro* (prometto) *al popolo Neerlandese di sempre mantenere ed osservare la Costituzione del Regno. » — Io giuro* (prometto) *di difendere e conservare con tutto il mio potere l' indipendenza e l' integrità del territorio del regno; di proteggere la libertà pubblica ed individuale ed i diritti di tutti i miei sudditi, e d' impiegare, per il mantenimento ed il progresso della prosperità pubblica e particolare, tutti i mezzi che le leggi mettono a mia disposizione, quali un buon Re è obbligato di fare. Con l' aiuto di Dio Onnipossente!* (Io lo prometto!)

Art. 52. Dopo avere prestato questo giuramento o fatta questa promessa, il Re è investito del potere, seduta stante, dagli Stati-Generali, di cui il Presidente pronuncia la dichiarazione solenne che segue, la quale egli conferma in seguito con giuramento o promessa, così pure tutti i membri successivamente: — In nome del popolo Neerlandese ed in virtù della Costituzione vi riceviamo e vi concediamo il potere Regio; noi giuriamo (promettiamo) *di mantenere la vostra inviolabilità ed i diritti della vostra corona; noi giuriamo* (promettiamo) *di fare quanto sono obbligati di fare i buoni e fedeli Stati-Generali. Con l' aiuto di Dio Onnipossente!* (noi lo promettiamo).

PORTOGALLO. — Costit. accenn. Cap. II.

Art. 76. Il Re prima di essere proclamato, presterà nelle mani del presidente della Camera dei pari, essendo riunite le due Camere, il giura-

Digitized by Google

mento seguente: « Io giuro di essere fedele alla religione cattolica, apostolica e romana, di osservare e di fare osservare la Costituzione politica della nazione portoghese e le altre leggi del regno e di provvedere al bene generale del regno, per quanto sta in me. »

RUMENIA. — Costit. accen. Cap. II.

Art. 87. Il Sovrano è maggiore all' età di diciotto anni compiuti. — Egli non prende possesso del trono se non dopo avere prestato, in seno alle Camere riunite, il giuramento seguente: — « Io giuro di osservare la Costituzione e le leggi del popolo romano, di mantenere i diritti nazionali e l' integrità del territorio. »

SASSONIA. — Costit. accen. Tit. VIII.

Art. 138. In ciascuna successione al trono, il nuovo Re promette e dà la sua parola di osservare la Costituzione, in presenza dei ministri e dei presidenti delle due Camere. Lo stesso obbligo ha il reggente. Di ciò si redige atto che si conserva negli archivi degli Stati.

SERBIA. — Costit. accenn. I.

Art. 11. Il Principe di Serbia deve appartenere alla confessione ortodossa. È maggiore a diciotto anni compiti. Al suo avvenimento al trono, presta avanti la prima Skoupchtina il giuramento seguente: « Io (il nome) *nel prendere possesso del governo, giuro in nome di Dio onnipossente ed in nome di tutto ciò che ho di più caro al mondo, sulla santa croce e sugli evangeli, di mantenere intatta la Costituzione del paese, di governare conformandomi a questa Costituzione ed alle leggi, e di avere in vista in tutte le mie preoccupazioni ed i miei atti il solo bene della nazione. Nel pronunciare solennemente questo giuramento avanti a Dio, a cui dovrò render conto nel giudizio finale, confermo la sincerità di questo mio giuramento nel baciare il santo evangelo e la croce del nostro Salvatore Gesù Cristo. Così il Signore Iddio mi sia di aiuto. Amen. »*

. . . . . .

Art. 14. I Reggenti, alla loro installazione, prestano innanzi alla Skoupchtina un giuramento col quale giurano fedeltà al Principe, e s' impegnano a governare in conformità della Costituzione e delle leggi del paese.

. . . . . .

STATI UNITI D'AMERICA. — Art. II. Sez. 1.

Art. 8. Prima di entrare in carica, il Presidente presterà giuramento o darà l' assenso che segue: « Io giuro (o affermo) *solennemente che adempirò fedelmente all' ufficio di Presidente degli Stati-Uniti, e che farò quanto mi sarà possibile per mantenere, proteggere e difendere la Costituzione degli Stati-Uniti. »*

Digitized by Google

DOTTRINA DEGLI AUTORI.

Infelicemente redatto, l'articolo 22 ha dato luogo ad erronei apprezzamenti, che ebbero notevole influenza nello svolgimento della nostra vita costituzionale. Si credette innanzi tutto che il Re non potesse esercitare legittimamente le attribuzioni della sovranità senza prima avere giurato dinanzi alle Camere. Ma tosto si manifesta falsa tale interpretazione riflettendo che il Re nel regime costituzionale rappresenta un'istituzione e, come tale, devesi riconoscerle l'attributo della continuità, quindi non si può mai ritenere l'istituzione interrotta o momentaneamente esautorata.[1]

Posto questo principio fondamentale, avvalorato dal concetto di eredità quale ci viene dal diritto civile, applicabile al diritto pubblico, noi abbiamo il criterio per risolvere alcuni dubbi che possono nascere nell'applicazione pratica dell'articolo presente. Innanzi tutto il Re non sarà chiamato a prestare il giuramento prima di esercitare le attribuzioni che gli sono concesse; neppure tale obbligo è imposto al Reggente, come è espresso all'articolo 23. Qualora il Re si rifiutasse di giurare o commettesse prima del giuramento atti che oltrepassino le attribuzioni concessegli dalle leggi, si porrebbe ugualmente fuori della Costituzione, come se tali atti fossero commessi dopo il giuramento. Così dicasi per il Reggente.

Dal concetto di continuità e di eredità proprio della monarchia, si manifesta superflua la pratica di far ripetere il giuramento ai pubblici funzionari, dimettersi il Ministero e di ritenersi *de jure* sciolto il Parlamento dopo prestato il giuramento. In questo ultimo caso poi è veramente inutile il giuramento; e per vero, dovendosi sciogliere la Camera, non si capisce quale motivo possa giustificare l'imposta formalità.

---

[1] Ved. a pag. 155, vol. I.

Digitized by Google

Tralasciamo di accennare altre questioni, che possono sorgere sull'argomento, perchè trattate nel primo volume, articolo secondo, al quale rimandiamo il lettore.

Sarà però opportuno di qui riportare le formole dei giuramenti prestati dai nostri Re. Quella usata da Vittorio Emanuele che giurò il 29 Marzo 1849, fu la seguente: « In presenza di Dio io giuro di osservare lealmente lo Statuto, di non esercitare l'autorità reale che in virtù delle leggi e in conformità di esse; di far rendere a ognuno, secondo le sue ragioni, piena ed esatta giustizia, e di condurmi in ogni cosa colla sola vista dell'interesse, della prosperità e dell'onore della Nazione. »

Umberto I così giurava nel 19 Gennaio 1878: « In presenza di Dio, ed innanzi alla Nazione, giuro di osservare lo Statuto, di esercitare l'autorità reale in virtù delle leggi e conformemente alle medesime, di far rendere giustizia a ciascuno secondo il suo diritto, e di regolarmi in ogni atto del mio regno col solo scopo dell'interesse, della prosperità e dell'onore della Patria. »

Il Re Carlo Alberto non ebbe motivo di prestare il giuramento di osservare lealmente lo Statuto, perchè sancito e promulgato da lui, come legge fondamentale ed irrevocabile della monarchia, imponeva il giuramento di fedeltà soltanto al nuovo Re, nell'atto di salire al trono.

Digitized by Google

SUPPLEMENTO.

Era in gran parte stampato il volume, quando fu discusso in Parlamento l'importante progetto di legge sul *Riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato*, al quale progetto collegandosi gravi questioni costituzionali e quelle accennate negli ATTI PARLAMENTARI dell'art. 6, crediamo opportuno di riprodurlo con le discussioni e votazioni relative. Il progetto è riportato a pagina 640.

CAMERA DEI DEPUTATI.

. . . . . .

. . . . . .

Chiaves. (*Segni d'attenzione*). Signori, anche io potrei dire come l'onorevole mio amico Tegas: se qualcuno mi domandasse se la promulgazione di questo progetto sia necessaria, forse guardandomi intorno, e informandomi nelle varie parti del paese, troverei grande indifferenza; e non vi sarebbe forse una voce che da nessuna parte sorgesse, a dirmi che si tratta di una proposta di legge necessaria.

Ma della necessità, massime in così delicata materia, lasciamo un po' giudici coloro che sono al Governo, i quali possono avere criteri che all'universale mancano, e che valgono a persuaderli di questa necessità.

Bensì di fronte a questo progetto verrebbe ovvia la questione costituzionale: è il potere legislativo che deve fare questo lavoro? Io però mi fermo davanti all'ordine del giorno del 1878 [1] votato dalla Camera; mi ci fermo volentieri, perchè quell'ordine del giorno procede da aspirazioni liberali.

---

[1] Ved. alla pag. 234, l'ordine del giorno accennato.

Digitized by Google

Però vi sono questioni che certe volte s'impongono, e vedo che si sono imposte alla Commissione; ed il bello ingegno dell'onorevole Indelli non è riuscito a liberarsi nettamente da quel tale dilemma che egli si proponeva all'articolo terzo; o il potere legislativo avrà facoltà di creare Ministeri ed allora avrà anche facoltà di distruggerli; o non avrà facoltà di distruggerli e tanto meno potrà avere quella di crearli.

Questo dilemma ha cercato di risolvere l'egregio relatore parlando della differenza che passa tra il creare ed il distruggere, differenza però, che nell'ordine d'idee in cui la questione procede, non sarebbe più vera.

Ad ogni modo io non voglio ora sollevare difficoltà e fare atto d'opposizione con queste mie parole al disegno di legge attuale. E poi, quando verrà in discussione l'articolo terzo, si vedrà come si possa togliere di mezzo una contradizione, un assurdo, se per avventura contradizione od assurdo vi fosse.

Ma ho creduto in questo momento di dover chiedere di parlare nella discussione generale, perchè ho delle spiegazioni da domandare all'onorevole Ministro dell'interno: e sebbene possano riflettere un particolare disposto del progetto, mi pare opportuno che egli le dia nella discussione generale, e così abbia occasione di tranquillare la coscienza di alcuni dei colleghi, i quali esitino nel passare alla discussione degli articoli.

In questa legge è detto che un decreto reale determinerà quali siano e debbano essere le attribuzioni della presidenza del Consiglio dei ministri.

Io ho sempre presente, con una certa apprensione, il modo con cui questa legge ci fu presentata dalla precedente amministrazione, e dalla relazione che l'accompagnava, io allora argomentai, che si trattava nientemeno che di stabilire a favore del presidente del Consiglio una specie di giurisdizione sopra gli altri ministri. Vedendo quali erano gli attributi che in quella relazione si diceva dover appartenere al presidente del Consiglio, e, guardandoli tutti bene, mi pareva di poter dire quello che mi era sentito dire da parecchi colleghi: non avremo più ministri del Re. ma ministri del presidente del Consiglio. (*Movimento*).

Ebbene, o signori, la materia di quel decreto reale è delicata assai, perchè è materia la quale riguarda gli attributi della potestà regia e tocca gli attributi della Corona rispetto al potere esecutivo; e questo è grave: e voi vedete subito quanto sia importante di sentire dal ministro dell'interno, presidente del Consiglio, quali intenzioni egli abbia riguardo

Digitized by Google

a questo delicato argomento, e come creda di trattarlo e risolverlo in quel decreto reale annunziato dall'articolo 2°.

Perchè sta bene che il Re *regni e non governi;* ma non governare non vuol dire non regnare e non esercitare quell'influsso della potestà regia, che vuolsi in una Monarchia costituzionale bene ordinata, su tutti gli ordini dello Stato e specialmente sul potere esecutivo.

Voi sapete, che a costituire il potere esecutivo concorrono due poteri: la potestà regia ed il potere ministeriale. L'introdurre un terzo istituto in mezzo ai due, il quale diminuisca per avventura le attribuzioni dell'una e sminuisca le responsabilità dell'altro è cosa grave.

Voglio dire un istituto che invada le attribuzioni del capo dello Stato da un lato e che dall'altro sembri consolidare in sè la massima parte delle responsabilità ministeriali.

Bisogna dunque andare adagio quando si tratta di materia che riflette direttamente queste attribuzioni, poichè sostanzialmente la potestà regia, o signori, quantunque non si estrinsechi sotto la propria responsabilità, ognuno sente però che è una garanzia di libertà da una parte, ed una garanzia dell'ordine nella società civile dall'altra: non è una funzione giuridica, ma è una funzione abbastanza operativa.

Comprendo, o signori, che quando ci si presentò dall'Amministrazione passata questa legge, tutte queste considerazioni abbiano potuto non fare ostacolo. Voi sapete il mondo politico com'era allora. Era a capo del Governo un uomo di Stato, il quale, forse più a causa degli avvenimenti che della volontà degli uomini, era tenuto come una specie di istituzione, istituzione ibrida; appunto fra quelle che mettono per terra le istituzioni vere, le istituzioni statutarie, e si voleva disciplinarla così com'era.

Pur troppo allora alle istituzioni non si usavan riguardi.

Abbiamo veduto Sessioni parlamentari in quel periodo durare quattro anni; sì, durante quattro anni, la Corona non venne a dire la sua parola davanti al Parlamento rimanendo così fuori dello spirito e della lettera dello Statuto, almeno per due anni.

E qui mi piace di dar lode all'onorevole Crispi, il quale ha dimostrato col fatto che questa non era la sua scuola.

Si comprende come in allora si fosse presentato un disegno di legge che invadeva abbastanza sensibilmente le attribuzioni della regia potestà, ed io mi ricordo di avere avuto, in quell'occasione, l'onore di uno

Digitized by Google

scambio di idee coll'onorevole Crispi, il quale mi parve che pienamente consentisse nella mia opinione; e confesso, o signori, che non fu questa l'ultima ragione per cui io stimai buona ventura la sua venuta al potere. e fui felice di dargli nella Camera il ben venuto.

Dirò anzi di più che ho tanta fede nel patriottismo dell'onorevole Crispi, da esser sicuro che quando egli sentisse prodursi intorno al suo nome, ed alla sua persona quel fenomeno di esagerata autorità, di eccessiva influenza, di cui ho parlato poc'anzi, sarebbe egli il primo a mettere sull'avviso il Parlamento ed il paese, ed a ricordar loro che di indiscutibili non ve ne è che uno nello Stato, la persona del Re.

Detto questo, l'onorevole Ministro comprende, che se gli domando spiegazioni riguardo al modo con cui egli intenda di disciplinare questi attributi della presidenza del Consiglio non è per mancanza di fiducia in lui: però non credo inutili queste mie parole, dappoichè porgeranno a lui il destro di dare delle spiegazioni alla Camera le quali possano fa partecipare ad altri quella fiducia, che schiettamente gli esprimo.

. . . . . .

Bonghi. Parlo di un disegno di legge che, come la Camera sa, è tornato più volte davanti a noi, e del quale, come la Camera non sa e non ha obbligo di sapere, io ho scritto in favore la prima volta che le venne presentato. E se ne imprendo a parlare oggi si è perchè del disegno di legge, che abbiamo cominciato a discutere, è rimasto tutto quello che a ma pareva o di minore importanza o da rigettare, e ne è scomparso tutto quello che a me pareva accettabile e di grande, o almeno di sufficiente importanza.

Io so che qualunque parola è poco meno che vana. Questo disegno di legge, che avrebbe avuto grandissima contraddizione nella Camera, soprattutto per quella parte che è rimasta, in una situazione precedente, è assai probabile che oggi sia approvato, con molta maggioranza di voti, anche così tronco com'è, e coi voti, forse, di quelli stessi, che gli avrebbero fatto la più vivace opposizione.

Io, anzi, arrivando poco fa da Napoli, mi figurava di trovare già approvato il disegno di legge; il che sarebbe accaduto senza rincrescimento mio, e senza rincrescimento della Camera.

Ma poichè sono arrivato a tempo, la Camera vorrà permettermi che io faccia assai brevemente, ma assai chiaramente, alcune osservazioni. Io non intendo il concetto, da cui parte, questo disegno di legge. Che cosa

Digitized by Google

crede il Governo, che cosa crede la Commissione? La determinazione di quanti Ministeri debbano essere nello Stato, è competenza del potere legislativo?

Salaris. No.

Bonghi.... o è competenza del potere esecutivo?

Salaris. Del potere esecutivo!

Bonghi. Il primo articolo dice che è competenza del potere legislativo; il terzo articolo dice che è competenza del potere esecutivo.

So bene quale obiezione si porterà contro questa ragionamento. Si può dire: noi non diciamo, in questo articolo che il determinare il numero dei Ministeri sia competenza del potere esecutivo, perchè, nel terzo articolo, accordiamo al Governo la facoltà di diminuire i Ministeri, non già di accrescerli. Ma se è facoltà del potere esecutivo l'organizzare l'amministrazione centrale, cotesta è un'assurdità nuova che aggiungete alla vecchia. Perchè potrebbe il potere esecutivo diminuire i Ministeri, e non accrescerli? Perchè, mi direte, la Camera ha bisogno di una garanzia nell'accrescerli, e non ha bisogno di garanzia rispetto al diminuirli.

Ma di quale garanzia si tratta? Di quella, forse, della spesa, che l'accrescere importa e non importa il diminuire? Ma questa garanzia, la Camera l'ha nella legge del bilancio: non c'era bisogno di altro.

Decidetevi dunque: se intendete che la determinazione del numero dei Ministeri sia di competenza del potere legislativo, state al primo articolo, e se è competenza del potere esecutivo, quel primo articolo deve essere soppresso. E se al Governo parrà di dover fare qui una dichiarazione in questo senso, mantenete solamente il terzo articolo, e datela intera questa facoltà al potere esecutivo. (*Interruzione a bassa voce dell'onorevole Salaris*).

La responsabilità, caro Salaris, di camminare, non si dà piena ad un uomo al quale si tronca una gamba. (*Ilarità*).

Salaris (*della Commissione*). Scusi: sono del suo avviso.

Bonghi. Ora, o signori, che cosa resta qui? Resta questo problema messo davanti alla Camera. Il concetto del potere esecutivo, oggi che vi propone la legge, è che i Ministeri debbano essere dodici, e ci domanda appunto di approvarli in questo numero. Ma è davvero il concetto del potere esecutivo questo che vi si domanda di approvare? No: perchè ci si domanda altresì la facoltà di poter diminuire il numero dei Ministeri. E quindi, se il potere esecutivo non è ancora deciso intorno al numero dei

Digitized by Google

Ministeri, che bisognano allo Stato, parmi che meglio sia che il Governo ci pensi, e ci dica quanti Ministeri convenga, a suo avviso, stabilire, invece che domandare a noi una deliberazione, nel tempo stesso in cui ci domanda di poterla variare ad arbitrio suo! C'è, adunque, una contradizione fondamentale nella legge; contradizione che è offensiva del diritto della Camera, e offensiva (ed è peggio!) del concetto determinato e chiaro, col quale qualunque legge deve esser presentata al Parlamento.

Voci a destra. Ha ragione!

Bonghi. Ma lasciamo da parte questa contradizione, inutile della legge, e guardiamo gli articoli uno per uno.

Il primo articolo, dunque, propone di aumentare il numero dei Ministeri da nove a dodici.

Voci. A undici.

Bonghi. Io devo confessare che una delle idee, la principale idea, forse, dalla quale l'onorevole Depretis prima e l'onorevole Crispi poi, sono partiti nel presentare questo disegno di legge, cioè a dire che giova al buono andamento del Governo parlamentare di avere nella Camera più larga base, di quella che il Governo abbia oggi, mi pare buona, ma bisogna però considerare come questa larga base gli si dava secondo il progetto primo dell'onorevole Depretis, e come gli si dia ora nel progetto dell'onorevole Crispi.

E qui aggiungo che, a mio credere, l'onorevole Crispi non ha dimezzato il progetto dell'onorevole Depretis perchè così pensi, ma perchè ha creduto che il progetto intero dell'onorevole Depretis, per le opposizioni che incontrò nelle sue parti integranti in seno alla Commissione, non sarebbe stato approvato in questa Camera. E se io indovino, così, il pensiero dell'onorevole Crispi, io debbo dire a lui che ha errato, e che egli ha forza sufficiente per fare approvare un progetto intero, e che non è necessario di negare a sè l'uso di questa forza che, per circostanze diverse, ha nelle sue mani. Ma poichè egli così non ha voluto, io debbo restringermi ad esaminare il disegno di legge così come sta davanti a noi. Si tratta dunque di tre Ministeri nuovi. La differenza che esiste tra il progetto dell'onorevole Depretis e quello dell'onorevole Crispi, circa alla presidenza del Consiglio dei ministri, è piccola. Non bisogna che ci confondiamo la mente con definizioni troppo alte, per trovare quello che un Ministero sia. Si tratta di un uomo, che dirige un complesso di persone, d'impiegati che gli ubbidiscono, e di un complesso di competenze

Digitized by Google

alle quali questi impiegati devono supplire. Sarà questione di sapere se il Ministero si debba istituire o no; ma ciò non vieta che l'amministrazione, che ad esso si riferisce, esista.

Il primo Ministero nuovo dunque è quello del Tesoro. Ed io già mi meraviglio che l'onorevole Magliani non abbia mantenuto, davanti al presidente del Consiglio, il suo giusto concetto che questa divisione non si possa fare assolutamente, e che non si debba avere un bilancio apposito.

Crispi, *presidente del Consiglio.* Il bilancio c'è.

Bonghi. L'onorevole Magliani consentiva che vi fosse questo bilancio a parte, ma a patto che il ministro delle finanze fosse in pari tempo il ministro del tesoro.

Io non intendo, o signori, per quanto io mi sia affaticato ad intendere, come codesto Ministero delle finanze possa agire diviso dal Ministero del tesoro. E nè l'onorevole Crispi nella sua relazione, breve e succinta come ogni relazione dovrebbe essere, nè l'onorevole Commissione nella sua, che ha le stesse qualità di quella dell'onorevole presidente del Consiglio, hanno ben fatto capire questa distinzione, questa separazione del Ministero del tesoro dal Ministero delle finanze, per modo che un ministro possa dirigere il primo e un altro il secondo.

Io so, o signori, quello che qualcuno di voi, forse in un momento di distrazione o di sogno, mi potrà dire: ma non vi persuade l'esempio dell'Inghilterra?

E io risponderei subito: in nome di Dio, non nominate l'Inghilterra! L'organizzazione dell'amministrazione inglese ha tanti elementi storici in sè, che l'imitazione ne è addirittura impossibile, quando anche (cosa assai rara) se ne fosse acquistata la chiara intelligenza. (*Si ride*).

D'altra parte, o signori, codeste particolarità storiche (che taluno di voi solleva così a un tratto come ombra dal sepolcro) dell'amministrazione inglese, l'Inghilterra si affatica a toglierle via, perchè la complessità della vita moderna, impedisce che restino nell'amministrazione organismi, i quali potevano bastare ad una società meno complessa, ad una amministrazione meno intricata di quello che le molte funzioni, oggi cadute sotto l'azione del Governo, rendono necessaria.

Sicchè, o signori, se a qualcuno di voi venisse in mente di nominare l'Inghilterra, tenete conto della mia preghiera; non la nominate! (*Si ride*). Ed io, intorno a questa divisione del Ministero del tesoro dal

Digitized by Google

Ministero delle finanze, desidererei molte di udire l'opinione dell'onorevole Magliani: giacchè io so l'opinione sua di una volta, e non posso dubitare che la sua attuale non sia quella di allora. (*Risa — Commenti*).

Ora veniamo, o signori, alla prova; prova leggiera, prova passeggiera, quale so che può essere e che deve essere soltanto data in questa Camera, ove si discorre con persone di tanta pratica nella amministrativa quali voi siete.

Udite adunque di che dovrebbe occuparsi il ministro delle finanze e di che cosa il ministro del tesoro:

« Lo studio assiduo e difficile intorno alla più razionale imposizione dei tributi e alla loro più giusta e proficua ripartizione, in rapporto con le forze economiche della nazione, importa lo esame dei più alti problemi della vita sociale e tanto lavoro da assorbire tutta la attività di un ministro delle finanze. »

Pare che a questo solo abbia pensato finora l'onorevole Magliani.

« Nè sarà davvero piccolo còmpito quello del ministro del tesoro, il quale, tra le altre sue attribuzioni, deve vegliare alla regolarità delle riscossioni e della erogazione del pubblico denaro e al pagamento delle spese secondo le assegnazioni della legge del bilancio, esercitando un continuo e severo controllo su tutta quanta l'amministrazione dello Stato. »

Ora, o signori, io vorrei distinguere la ripartizione delle imposte dalla considerazione di pagarle e riscuoterle. In modo che se avviene il caso che il ministro del tesoro (il cui bilancio non so chi lo abbia fatto) si trovi, come ci troviamo noi in quest'anno, con 73 milioni di meno, dovrà egli aspettare che il ministro delle finanze abbia provveduto a nuove imposte ed al modo di ripartirle, per avere quei 73 milioni?

Ma non vedete che, istituito come voi proponete, il Ministero del tesoro è un ufficio tutto amministrativo e niente affatto politico? L'ufficio del ministro del tesoro è quello di riscuotere e di pagare; ma per far questo non c'è bisogno di un ministro, perchè a compiere questo ufficio non occorre alcun valore politico; perchè non v'è nessuna efficacia politica; perchè non c'è da assumere alcuna responsabilità politica; perchè si tratta di un ufficio, che non ha se non un grandissimo valore amministrativo.

Il ministro del tesoro non può compiere l'ufficio suo senza il ministro delle finanze; e questi farebbe dell'accademia, se compiesse il suo

Digitized by Google

senza il concorso del ministro del tesoro. Il ministro delle finanze è quegli che dirige le finanze dello Stato; ed il ministro del tesoro, come voi lo definite, non è che un semplice direttore di una parte della pubblica amministrazione.

Quindi, o signori, per ciò che voi stessi avete detto, questa distinzione diventa vana ed impossibile; e colla creazione del vostro Ministero, non fate altro che obbligare il ministro delle finanze a pagare altre 25 mila lire all'anno, accrescendo così i sopraccapi di lui, che deve provvederle. (*Si ride*).

E qui osservo che tuttociò che ho detto circa all'intima connessione del Ministero delle finanze e del Ministero del tesoro, a me risulta dalle esposizioni finanziarie dei cancellieri dello Scacchiere inglesi. E quando a qualcuno di voi piaccia veracemente di sapere come è costituito il Ministero del tesoro in Inghilterra, meglio forse che studiando i vecchi statuti inglesi, lo ricaverà da una sola di quelle relazioni, che ho citato e che abbondano; e in esse vedrà che il ministro delle finanze è in pari tempo ministro del tesoro; e provvede a quelle riforme delle imposte delle quali è parola in questa relazione, come provvede al riscuotimento e al pagamento delle imposte medesime.

Ma andiamo innanzi, e veniamo a parlare del Ministero delle poste e telegrafi.

Io confesso e riconosco che può giungere il momento in cui possa essere utile di istituire in Italia un Ministero delle poste e telegrafi. Ma anche in questo caso, vi ripeto, non prendete l'esempio dell'Inghilterra, che ha sparsi i suoi possessi in tutte le parti del mondo, e il cui impero numera 200 milioni di abitanti!

Il lavoro delle poste e telegrafi è piccolo in un paese, che voi potete attraversare tutto in trenta ore. Istituendo oggi un Ministero delle poste e telegrafi, voi portate la mano sopra due direzioni generali che oggi funzionano bene, che sono forse quelle di tutto lo Stato che procedono meglio, e con soddisfazione dei contribuenti.

E che cosa sarebbe questo Ministero delle poste e telegrafi, al quale voi non date le ferrovie, o non date la marineria mercantile? Come dividereste voi l'amministrazione dei telegrafi da quella delle ferrovie, quando le ferrovie sono uno dei principali ausiliari del servizio telegrafico?

Avreste bisogno, necessità di moltiplicare impiegati i quali compis-

Digitized by Google

sero gli stessi uffici e negli stessi luoghi (e li compissero peggio) dove oggi gli impiegati delle ferrovie li compiono. Oh! arriverà, io spero, l'ora in cui un Ministero di poste e telegrafi si potrà istituire in Italia; ma quest'ora è lontana. Pel momento mi pare che fareste opera molto più savia a lasciare che le due direzioni generali ora preposte con tanta soddisfazione a questi servigi, continuassero a disimpegnarli. Del resto che un ministro delle poste e telegrafi sarebbe poco men che ozioso, lo confessa la relazione stessa del ministro che ci ha presentata la legge. Infatti a queste obbiezioni assai facili egli risponde che: « le minori occupazioni del ministro gli permetterebbero di attendere con maggiore efficacia davanti al Parlamento, in nome del Governo, alla discussione delle questioni di politica generale. »

Ora, sentite voi, onorevoli colleghi, il bisogno che ci sia qualcuno di più al banco dei ministri, il quale tratti ancor più le questioni di politica generale? Io non sento questo bisogno, e se il ministro delle poste e telegrafi non ha abbastanza da fare, io credo cosa più savia risparmiare ai contribuenti la spesa del segretario, e del sotto segretario di Stato, e lasciare per ora le cose come stanno.

E ora passiamo, o signori, all'altra proposta che ci si fa, quella dei sotto segretari di Stato. E qui intendiamoci. Quantunque anche nella relazione sia citata l'Inghilterra ed io vi abbia stancato a parlare di questo paese, che ammiro tanto, pure io dirò che i sotto segretari, che noi troviamo in Inghilterra, non sono quelli che noi vogliamo istituire: sono sotto segretari permanenti, nè deputati, nè senatori, i quali noi non istituiamo e che forse non istituiremo mai.

E non è esatto che quei sotto segretari non abbiano responsabilità politica, perchè in Inghilterra hanno di fatto la sola responsabilità che si possa avere ormai da un ministro o da un segretario, quella di esser mandati via, quando la maggioranza della Camera delibera che non debbano più rimanere al loro posto.

Infatti i sotto segretari di Stato politici in Inghilterra scendono e salgono coi segretari di Stato e coi ministri, il che succederebbe anche qui.

Infine i sotto segretari di Stato sono resi necessari in Inghilterra da ciò che, in ciascuna Camera, non possono aver la parola se non quelli che sono membri della stessa, sicchè quando il ministro sia della Camera dei Lord ha bisogno di avere un sotto segretario, il quale parli per lui

Digitized by Google

alla Camera dei Comuni. Ma in Italia noi non abbiamo alcuna disposizione di questo genere; i ministri, tra noi, possono essere presenti tanto in una Camera che nell'altra, mentre i sotto segretari di Stato, o segretari generali, non possono essere presenti che nella Camera alla quale appartengono, e quando accadesse che un ministro od un segretario generale, o un sotto segretario di Stato fossero tutti e due deputati, come oggidì è nella maggior parte dei casi, l'impedimento che si vorrebbe tolto non lo sarà, non potendo il sotto segretario esser presente in una discussione avanti il Senato.

Una voce. Ci potrà andare come commissario regio.

Bonghi. Sento che alcuno mi fa osservare che potrebbe il sotto segretario di Stato far le veci di commissario regio nella Camera alla quale non appartiene.

Ma io rispondo che non avete bisogno del sotto segretario di Stato per avere il commissario regio, poichè vi potrebbe accadere assai facilmente che il sotto segretario di Stato non avesse competenza speciale per sostenere una legge davanti al Senato, ed allora avreste bisogno di nominare un commissario regio, fuori della schiera dei sotto segretari di Stato, quindi non conviene restringere queste funzioni al sotto segretario di Stato.

Del resto non mi oppongo che chiamate sotto segretari di Stato i segretari generali, ma non vorrei che il cambiamento di nome fosse basato sopra questa ragione, che i ministri cioè abbiano sentito molta gelosia contro i segretari generali, e che li vogliano scegliere in maniera da non rendere desiderabile in nessuna guisa l'adoperarli nella Camera.

Ora io certo non affermo tale cosa; ma dico soltanto che se trovate un altro motivo per ispiegarmi questo fatto, io l'accetto volentieri; perchè fino ad ora, non accettando quell'ipotesi, è lecito dire che voi avrete proposto questo cambiamento, perciò solo che sotto segretario di Stato vi pare un nome più bello di segretario generale. Il che non credo.

Il solo modo che voi avrete per impedire che ciò succeda, anche a riguardo di coloro stessi che voi avrete chiamati sotto segretari di Stato, è lo sceglierli meglio, l'avere i ministri più fiducia in essi, e il non avere paura che il segretario generale parli in loro vece nella Camera.

Sicchè, signori, io credo che avete rimediato a nulla, tanto più che

Digitized by Google

non avete voluto dare una indicazione dalla quale risulti che codesti segretari generali, o sotto segretari di Stato, siano cresciuti nella vostra riputazione. Essi sono uomini della stessa qualità, natura e situazione parlamentare di quelli, che avete scelto finora come segretari generali.

Ora è bene una grande illusione che la natura di una cosa, sia mutata dal cangiamento del nome, anzi di una piccola parte del nome.

Io credo utile perciò che i ministri si aggiungano come sotto segretari di Stato o segretari generali persòne che dividano la loro responsabilità politica. E non bisogna esagerare l'importanza di questa espressione.

Io, certe volte, a sentirla nominare, mi ricordo quei versi del Berni:

Ci fu una volta una vecchia lombarda
Che credeva che il Papa non fosse uomo
Ma un drago, una montagna, una bombarda.

Responsabilità politica? Ciò vuol dire che si fa quello che si può.

Ebbene, vorrei che fosse considerata con più realtà, con più verità, all'inglese.... questa responsabilità dei segretari generali; mentre voi non ne aumentate la giusta retribuzione, non ne elevate la dignità ai vostri occhi, come a quelli dei contribuenti, i quali sogliono misurare l'importanza delle persone, dalle somme che costano.

Io trovo perciò del tutto errato il progetto di legge; errato nel concetto da cui parte, errato più o meno nelle disposizioni che vi presenta; quantunque consenta, come vi diceva, in uno dei concetti dai quali il progetto è stato mosso, cioè a dire nella utilità e necessità che il Ministero abbia più larga base nella Camera.

Però, come ho già detto, tutto quello che è rimasto nel progetto è di poca importanza o da rigettare; quello che a me pareva di grande importanza, era lo stesso che pareva tale anche all'onorevole Magliani: erano tutte quelle disposizioni che costituivano il Consiglio del tesoro, disposizioni che con molto mio rincrescimento ho veduto respinto, non solo, mi pare, dalla prima Commissione parlamentare, ma certo dalla presente.

Ebbene, credo che queste Commissioni parlamentari non abbiano ben considerata la cosa; ed io che pur troppo non posso in tante parti approvare il concetto, non dico amministrativo, ma finanziario, dell'onore-

Digitized by Google

vole Magliani, approvava in questa parte grandemente il suo concetto amministrativo, e trovavo in lui quello che, nonostante le mie obiezioni rispetto alla finanza, ho sempre trovato: un abile amministratore, desideroso grandemente di condur bene la finanza; quantunque, come noi abbiamo avuto l'occasione di vedere, questo suo desiderio non si sia sempre potuto adempiere. Ora, signori, io intendo tutta l'opposizione teorica che avete potuto fare al Consiglio del tesoro. Dio buono! niente è più facile che almanaccare opposizioni di quella sorta, ma il fatto è questo, e voi lo vedete ogni anno, che il ministro delle finanze non è capace di contenere le spese delle varie amministrazioni dello Stato. Non è in grado di sorvegliare l'opera legislativa di questa Camera in rapporto alla finanza, e ciò non perchè non sia capace l'onorevole Magliani, giacchè la sua mente vale a ciò quanto quella di qualunque altro, ma perchè mancano a qualunque ministro delle finanze le forze sufficienti per farlo.

Egli infatti non può avere abbastanza competenza per respingere il continuo aumento di spese, che gli vengono richieste dai vari ministri.

Egli non ha il mezzo di analizzare, di sindacare quelle parti di spesa, che a suo giudizio non son provate assolutamente necessarie ed urgenti.

È questa una delle ragioni, per cui vedete il ministro delle finanze impotente verso quell'aumento di bilancio passivo, al quale voi chiedete che sopperisca.

Il Consiglio del tesoro era un modo non di diminuire la responsabilità sua, ma di renderla reale, perchè ogni responsabilità è vana; è fallace, è bugiarda, è una parola, quando quegli, a cui l'addossate, non è padrone di fare, o non fare, e non sa e non ha il modo di sapere se debba fare, o non fare.

Questo, o signori, sarebbe stato l'aiuto che avreste potuto dare al ministro delle finanze col Consiglio del tesoro.

Giacchè accettando il suo Consiglio del tesoro, ammettete implicitamente che il ministro delle finanze ne sia lui il presidente. In questo modo avrebbe forse quella forza che gli manca.

Voi volete che questo aumento continuo di spese, questo aumento di spesa che non si manifesta solo nei bilanci della guerra e della marina, al quale siamo abituati, cessi. Ma, per far ciò, voi dovete rinforzare nella amministrazione centrale la posizione del ministro delle finanze. E voi, levandogli il Ministero del tesoro, che potete dare a qualsiasi

Digitized by Google

ministro, voi non consentendogli quel Consiglio del tesoro, che chiedeva, indebolite invece la sua situazione. Se gli aumenti di bilancio, che avete avuto fino ad ora, vi riescono amari, se a questi aumenti di bilancio nè la Commissione del bilancio, nè la Camera sono state finora in grado di resistere, ebbene, o signori, sarete in grado di resistere anche meno adesso, perchè il ministro delle finanze tale qual è, ve l'ho detto più volte, non sa, non può resistere.

E voi, portando alla legge dell'organizzazione dell'amministrazione centrale delle modificazioni affatto insignificanti, voi avete negato al ministro delle finanze il solo aiuto efficace, che egli chiedeva.

Io ho discorso della legge con la solita libertà mia e forse col solito impeto mio. Ma non voglio che l'onorevole Crispi creda che sotto queste parole calde ed impetuose ci sia nessuna intenzione contro lui o contro il suo Ministero. No, c'è quello che io ho già detto e scritto, e in questa Camera e fuori, c'è questo proponimento, che pur accettando, per ora, l'indirizzo politico del Ministero, io non intendo in questa maniera di lasciarmi da questa mia inclinazione attrarre ad approvare leggi che mi paiono non buone, ad approvarne soprattutto di quelle che mi sembrano cattive. Approvi o disapprovi l'indirizzo politico del Ministero, io mi credo affatto libero. Io voglio essere verace. Io credo che ciò sia dovuto al paese.

Non ho ragione di oppormi, per ora, all'indirizzo politico del Ministero, giacchè non trovo in codesto indirizzo politico, preso in generale, nessuna sfumatura, nessuna tinta, la quale mi debba persuadere che esso vada per una via contraria a quella che a me pare la migliore. Ma il lavoro legislativo del Ministero è soggetto a criteri diversi di quelli che regolano il favore o il disfavore politico, è soggetto alla bontà intrinseca stessa delle leggi che si presentano. Se noi, o signori, perchè siamo favorevoli tutti al Ministero (giacchè non abbiamo forse ragione nessuna a mettorci per una opposta via) dovessimo approvare tutte quante le leggi, tali quali il Ministero ce le presenta, allora noi, o signori, saremmo diventati incapaci al lavoro legislativo e dovremo chiedere al Governo che ci rimandi a casa, e agli elettori che non ci rimandino qui.[1]

---

[1] Ved. *Atti Parlamentari;* Camera dei Deputati; Legislatura XVI. — Tornata del 7 Dicembre 1887.

Digitized by Google

Seguito della discussione del disegno di legge sul *Riordinamento dell' amministrazione centrale dello Stato.*

Tornata dell' 8 Dicembre 1887.

. . . . . .

Ferraris Maggiorino. Favorevole ad alcune delle principali disposizioni del presente disegno di legge, sono dolente di dover ugualmente parlare, perchè nel corso di questa discussione non ho avuta la fortuna di udire dal Governo una dichiarazione, che ci togliesse molti di quei dubbi e molte di quelle ripugnanze che ci sono suggerite da una parte non piccola di questo stesso disegno di legge.

Mi prenderò quindi la libertà di rivolgere al Governo una preghiera, colla speranza che voglia esaminarla con quello stesso spirito benevolo che mi muove a farla.

Mi restringerò specialmente alle disposizioni dell' articolo 3°, non soltanto perchè alcuni degli oratori avendomi preceduto su questa via, sarebbe inopportuno ripetere più tardi la discussione; ma anche perchè nell' articolo 3° sta una parte sostanziale e fondamentale della legge stessa.

Per quanto concerne la prima parte dell' articolo stesso, cioè la facoltà del Governo di ridurre con decreto reale il numero dei Ministeri, non potrei a meno di associarmi alle elevate considerazioni di ordine costituzionale e parlamentare che furono testè svolte dal mio amico, l' onorevole Torraca. E lo faccio con vero rammarico, imperocchè di fronte alla presente legge, mi trovo nella posizione stessa, nello stato d' animo stesso, in cui vi trovate molti di voi: disposto anzi desideroso, di dare al Governo tutti quei mezzi che esso ritiene necessari al fine di svolgere la sua azione. e di portare a compimento quelle riforme che il paese aspetta, riforme assai più importanti di questo disegno di legge, intorno al quale non possiamo formarci illusione alcuna: esso può solleticare o, per dir meglio, può compiacere i desiderii di qualche piccolo gruppo, non vorrei dire qualche individuo, ma lascia estraneo ed indifferente il paese.

Ma in pari tempo questo mio desiderio è accompagnato dal dovere di mantenere intatte quelle prerogative parlamentari, che trovai entrando in questa Camera; e certamente sarei dolente che qualunque mio

Digitized by Google

voto potesse contribuire a diminuirle, cosicchè più non potessi restituirle intatte agli elettori che mi hanno conferito il mandato di conservarle.

È un dovere questo di coscienza; e mi permetto dichiarare che la mia coscienza non è così elastica come quella dell'onorevole Salaris, da permettermi di votare un disegno di legge in cui ho trovato una disposizione incostituzionale. (*Ilarità*).

Quanto alla seconda parte dell'articolo 3° mi consenta la Camera di osservare che la sua importanza non è certamente minore di quella della prima parte: imperocchè nel secondo alinea di quest'articolo, il Governo domanda la facoltà di accrescere o diminuire il numero delle direzioni generali nei Ministeri, e di provvedere al riordinamento dei servizi dell'amministrazione centrale. Il che, in una parola, vuol dire che tutti quanti gli organici della amministrazione pubblica sono in balía del potere esecutivo.

Or bene, intorno a questo punto noi abbiamo una legge scritta, che per me ha un grande valore; ed è précisamente l'articolo 3° della legge del 1878, col quale il Governo prendeva l'impegno di presentare alla Camera un disegno di legge per riordinare l'amministrazione centrale; cosicchè le facoltà che ora si invocano, distruggono quelle dichiarazioni e quegli impegni legislativi che il Governo ha presi altra volta.

Ma a fianco della legge scritta, abbiamo anche una legge di consuetudine e di giurisprudenza. Ed io ho persuasione che le istituzioni parlamentari e rappresentative funzionino tanto meglio in un paese, quanto più gli uomini si sentono legati, non soltanto dalle leggi scritte, ma anche da quelle leggi di consuetudine e di tradizione, che sono patrimonio del progresso civile e liberale dei nostri giorni.

Or bene, o signori; da parecchi anni era invalso l'uso che il Governo presentasse gli organici alla Camera insieme ai bilanci. E la Commissione del bilancio ha sempre esercitato su di essi un riscontro; ed in caso di divergenza col Governo, si appellava alla Camera.

Credo che ognuno di noi debba felicitarsi dell'opera che la Commissione del bilancio ha fatto in questi anni nel frenare le spese per l'amministrazione centrale dello Stato, tanto che gli archivi della Commissione stessa possono paragonarsi ad un pio sepolcreto dove dormono sonni tranquilli molteplici variazioni di organici, che avrebbero profondamente turbato l'ordinamento dell'Amministrazione civile, e sopratutto il buon assetto della pubblica finanza.

Digitized by Google

Ci si dice: ma il Governo verrà dinanzi al Parlamento, e gli domanderà le maggiori spese.

E quando non c'è maggiore spesa? Quando il Governo vorrà sopprimere alcuni posti superiori e crearne alcuni altri inferiori, può darsi che si rimanga nei limiti della somma stanziata in bilancio; ma poi quest'atto del Governo si riflette sopra i sessenni e sulle pensioni; cosicchè, mentre in apparenza esso non ha alcuna influenza sui bilanci, in fatto ne avrebbe non poca.

In secondo luogo, abbiamo noi un ordinamento contabile, un ordinamento di riscontro delle spese, tale che ci permetta sempre di frenare o di sindacare queste facoltà del potere esecutivo?

Ho udito da uomini competenti che vi sono nei nostri bilanci certi capitoli, in cui la spesa del personale è confusa con quella del materiale. Ora credete voi che interessi poco alla Camera il sapere, se le somme più o meno importanti votate dal Parlamento, vadano o no erogate in materiale scientifico, in materiale di guerra o di marina: il sapere se quel che si spende per i pubblici ufficiali, diminuisca quel materiale che serve alla difesa del paese, al progresso scientifico delle istituzioni educative?

Per conseguenza io credo che questo riscontro non sia sempre possibile; e lo credo tanto meno facile, perchè voi potete sempre benevolmente avvertire un ministro di ritirare o modificare un progetto di organico; ma quando è stato applicato, allora diventa una lotta fra la Camera ed il Ministero; allora la questione si tramuta in questione politica, comincia la responsabilità del Ministro che compie l'atto e quella dell'intero Gabinetto; e quindi le prerogative di sindacato della Camera sono enormemente diminuite.

Aggiungerò ancora che nella Camera nostra, anzi nei due rami del Parlamento, si andava grado a grado formando una giurisprudenza circa questa materia, che credevo e che ritengo tuttora molto importante.

Il Governo presentò in più occasioni un disegno di legge sullo stato degli impiegati civili; una di quelle leggi fondamentali, che sono necessarie perchè ormai non c'è paese in Europa che non creda di dover circondare di opportune garanzie contro gli arbitrii del potere esecutivo, possibili sempre, e contro le ingerenze parlamentari, la condizione di questo enorme esercito di impiegati civili, che in Italia raggiungono la cifra di 88,000!

Digitized by Google

Ebbene, signori, il Governo domandava al Parlamento di modificare gli organici con la legge di bilancio, o con legge speciale.

Il Senato ritenne che modificare gli organici con legge di bilancio, equivaleva a danneggiare la prerogativa del Parlamento, e ridurre il sindacato che spetta al Senato stesso; ed in allora fra Governo e Senato si venne a questa transazione: gli organici non saranno modificati che per legge speciale, soltanto per urgenti bisogni di servizio si potrà con la legge di bilancio accrescere il numero degli impiegati di ciascuna categoria.

Ora vedete quale immensa distanza! Da una parte una legge speciale, dall'altra un semplice decreto reale!

Il progetto che fu concordato fra Governo e Senato, venne davanti alla Camera, la quale in due volte nominò le proprie Commissioni.

Una di esse riferì con molta autorità; riferì che la disposizione, secondo la quale gli organici non si potevano modificare che per legge speciale, segnava un grande progresso verso la stabile organizzazione delle nostre amministrazioni, e conchiuse con un ordine del giorno, nel quale si invocava la legge speciale anche per stabilire il numero degli impiegati di ciascuna categoria.

Ora dunque voi vedete che le disposizioni della legge che stiamo esaminando, vanno a ritroso di tutto quanto l'indirizzo che il Parlamento ha preso in questa materia da circa dieci anni!

Farò ancora qualche altra piccola considerazione.

I disegni di legge hanno speciale importanza quando vengono in momenti opportuni, quando tendono a rimediare a certi vizi della vita politica di un paese.

Or bene, signori, che cosa vi presenta il Parlamento da una serie di anni a questa parte?

La lotta del potere legislativo contro il potere esecutivo per frenare le spese delle pubbliche amministrazioni; lotta alta, cortese, se volete, ma vigorosa, che si sostiene qui, ogni giorno, affrontando l'impopolarità, per la difesa del bilancio, perchè riponiamo nel bilancio la saldezza della nostra prosperità economica.

Ebbene, mediti la Camera alcune cifre. Malgrado il riscontro della Commissione del bilancio, malgrado i molti organici che rimangono là nell'archivio della Commissione, noi abbiamo dal 1881 al 1885-86 aumentate le spese per gl'impiegati civili e militari da 143 milioni a 174 milioni l'anno.

Digitized by Google

In questi giorni si è pubblicata la statistica degli impiegati dell'amministrazione civile e militare, e dal 1883 al 1886 abbiamo accresciuta la falange degli impiegati civili di 4561 individui, con una spesa in più annuale di 13 milioni di lire.

Ma, o signori, quando darete facoltà illimitata, non al presente Gabinetto in cui possiamo avere fiducia, ma tutti ai Ministeri che si succederanno, di variare e rivariare questi organici, quale freno avrete ancora, quale controllo eserciterete per tenere le spese nei limiti delle forze del bilancio?

Nel corso di questa discussione furono molto citati gli esempi esteri. Sono anch'io d'avviso che quando si cercano esempi all'estero, bisogna ricorrervi con molta parsimonia, e sopratutto con molta cognizione di causa. Perchè certe piccole apparenze conducono facilmente a conclusioni affrettate, spesse volte inesatte, spesse volte erronee. Ho udito ripetere molte volte: ma vi spaventate di un decreto reale che modifica il Ministero, quando in Inghilterra voi trovate dei segretari di Stato creati con una dichiarazione in Consiglio. Sì signori, è vero: in Inghilterra voi trovate dei segretari di Stato creati con un semplice atto del potere esecutivo; ma ci vuole una legge del Parlamento perchè possano sedere e votare nella Camera; e periodicamente il Parlamento ammette un nuovo segretario di Stato a sedere sul banco dei ministri e a votare nella Camera!

Ora vi domando: a che cosa serve l'atto del potere esecutivo o il decreto reale per creare un segretario di Stato in Inghilterra, quando prima di esercitare la più elementare delle sue funzioni, che è quella di sedere in Parlamento, voi avete bisogno dell'autorizzazione del Parlamento stesso?

In secondo luogo, che cosa si fa in Inghilterra per gli organici? Ho voluto oggi stesso dare una occhiata ai bilanci dei servizi civili in Inghilterra.

Ivi trovate in una parte la spesa che si propone al Parlamento per il personale, con l'indicazione della legge in base alla quale quella spesa è stanziata: e a fianco, sull'altra pagina, voi trovate l'elenco di tutti quanti gl'impiegati per i quali è destinata quella spesa, numero, classe, categoria, presentato ogni anno al Parlamento con tutte le variazioni che il Governo propone, e che il Parlamento deve approvare.

E quasi questo non bastasse ancora, in tempo recente il Parlamen-

Digitized by Google

to, con legge, ha istituito un controllore generale e ha pure nominato un Comitato dei pubblici conti, che non ha l'ufficio di vedere il bilancio preventivo, ma che esamina rigorosamente il conto consuntivo e ne mantiene la spesa secondo il bilancio e gli organici approvati dal Parlamento stesso.

Voi vedete dunque come le disposizioni di questa legge vadano perfettamente contro all'indirizzo che si segue in quel paese eminentemente liberale. Anzi colà si è fatto un passo di più. Nell'intendimento di limitare le facoltà del potere esecutivo, si è creata una Commissione del servizio civile con qualità analoghe a quelle di corpo giudiziario, ed è essa che provvede ai posti vacanti nelle amministrazioni dello Stato.

I ministri non hanno quasi più la facoltà di nominare un semplice ed umile impiegato. Tutto procede per via di concorso in base alle vacanze che si sono manifestate negli organici approvati dal Parlamento. Non credo quindi, o signori, che nel nostro paese si possa così facilmente andare per una via diversa, quale vi è ora proposta.

Non lo credo, anche per un'altra considerazione. Il Governo, nella passata Sessione, aveva manifestato il desiderio che proseguisse la legge sullo stato degli impiegati civili. Se il Governo ha ancora le medesime intenzioni è evidente che l'articolo 3° che oggi ci si propone, distrugge tutto quel complesso di garanzie che noi ritenevamo necessarie, per il buon andamento delle nostre pubbliche amministrazioni. Quindi mi parrebbe naturale che, essendo la discrepanza intorno a questo articolo abbastanza notevole nella Camera, si differisse ogni decisione ad un più maturo esame, quando il Governo ripresenterà un disegno di legge sullo stato degli impiegati civili.

Mi pare tanto più utile codesto rinvio, inquantochè dobbiamo ben porci in mente che il dare eccessive facoltà agli uomini, non giova allorquando si indeboliscono le istituzioni. Gli uomini buoni — i buoni ministri — hanno sempre la fiducia del Parlamento, per quegli atti che essi credono necessari al regolare andamento dell'amministrazione, e non hanno bisogno di tali facoltà. Ma se voi indebolite le istituzioni, se voi indebolite l'amministrazione, la indebolite specialmente per quel giorno in cui un ministro meno buono potrà abusarne.

La preghiera che io rivolgo all'onorevole Crispi, e al Governo in genere, di voler rimandare codesta disposizione al tempo in cui si presenterà un disegno di legge sullo stato degl'impiegati civili, è anche

Digitized by Google

mossa da considerazioni che non saprei dire se siano piuttosto personali o politiche.

Dico il vero: mi sono qualche volta trovato un poco male, in questa Camera, dovendo votare provvedimenti pei quali non mi sentiva disposto; ed allora ho sempre dovuto fare una lotta dentro me stesso, non sapendo decidermi fra lo iniziare un atto di opposizione al Governo, nel quale aveva fiducia, oppure sforzare alquanto la mia coscienza; ed ho sempre visto che da questa lotta ne sono uscito male; ho sempre visto che i Governi, i quali vanno di mano in mano sforzando, in qualche modo, la coscienza dei propri amici, riportano delle vittorie che non sono desiderabili, nè pei Ministeri che le ottengono. nè per le Camere che le consentono.

Pregherei il Governo di non metterci in questa condizione. Già ci siamo trovati in questo stato di animo in un tempo recente, allorquando abbiamo dovuto, quasi contro coscienza, votare una legge di catenaccio, in cui non vedevamo la difesa all'erario, ma un premio alla speculazione.

Oggidì ci troviamo quasi nella stessa condizione: aver l'apparenza di non secondare il Governo in quella via di riforme che esso ci promette, oppure sentire di commettere un atto col quale sarebbero diminuite quelle prerogative, quelle libertà che abbiamo qui trovate, entrando in questa Camera. Ebbene, io rivolgo al Governo la preghiera di non porci in questo stato d'animo: perchè l'ideale nostro, l'ideale che abbiamo vagheggiato, col nuovo Ministero, è questo: di un vero governo di Gabinetto, nel senso parlamentare; di un governo di Gabinetto che sia forte, perchè interprete giusto e fedele dei legittimi sentimenti della rappresentanza nazionale. (*Bene! Bravo! — Vive approvazioni*).

. . . . . .

. . . . . .

Crispi (*Presidente del Consiglio*). Signori, onorevoli colleghi! Questa legge è eminentemente politica; e non bisogna dissimularsi che sono impegnate nella discussione due scuole, una di fronte all'altra, come lo furono nel giugno 1878, quando si discussero i famosi decreti del 26 dicembre 1876.

Una scuola vuole il Governo delle assemblee; un'altra, che il Parlamento ed il potere esecutivo abbiano ciascuna una potestà distinta.

Il Governo delle assemblee non è quello che io preferisco.

Digitized by Google

Le assemblee debbono legiferare; il Re ed i suoi ministri debbono, l'uno regnare, gli altri governare.

Questa legge non è mia. Essa è un *quid medium* tra le due scuole, alle quali ho accennato.

Credevo che essa offrisse un terreno di concordia, e che tutti l'avrebbero accettata senza dissensi, come un mezzo per uscire da una lotta, troppo a lungo durata.

Se io avessi dovuto fare una legge essa sarebbe stata composta di un solo articolo, che suonerebbe così:

« L'articolo 3° della legge 30 giugno 1878 num. 4449 è abrogato.

» Il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono determinati con decreto reale. »

E facendo così, o signori, avrei richiamato voi alla vera, alla sincera esecuzione dello Statuto del regno.

Questo è il primo caso, o signori, in cui avendo voluto esser moderato (*Ilarità*) mi son trovato combattuto dalle diverse parti della Camera (*Ilarità*). Ritorniamo adunque al nostro antico essere, e dichiariamoci apertamente quali siamo, come si deve da uomini onesti e da politici costanti. (*Bravo!*).

Ora vediamo la storia di questa legge. Essa risale al 1866. L'onorevole Mancini vi ricordò l'onorevole Sella e l'onorevole Scialoja. Il Parlamento italiano ebbe momenti nei quali avrebbe voluto esso riordinare l'Amministrazione generale dello Stato e non vi riuscì. Gli antichi deputati ben rammentano i conati inutili fatti allora e la celebre relazione del deputato Bargoni, oggi senatore del regno. La Camera cominciò una discussione sull'argomento; ma se ne stancò siffattamente, che dovette interromperla e rinunziarvi.

Secondo lo Statuto vi è un Parlamento ed un potere esecutivo. Capo del potere esecutivo, come capo dello Stato, è il Re, il quale nomina e revoca i ministri. Capo del potere esecutivo e capo dello Stato è il Re, il quale sanziona le leggi e fa i decreti per l'esecuzione delle medesime. Il potere esecutivo è quindi un'istituzione statutaria. E come i due rami del Parlamento, il Senato e la Camera, hanno il diritto di ordinarsi e di determinare le loro attribuzioni come meglio credono, il Re, capo del potere esecutivo, capo dello Stato, ha il diritto di ordinare il potere esecutivo e di fissare le attribuzioni dei ministri.

Ciò sorge, o signori, non dall'articolo 65 soltanto, che è l'ultimo

Digitized by Google

degli articoli 5, 6 e 7 dello Statuto del regno, in esecuzione dei quali il Re esamina i relativi decreti.

La Camera fa il suo regolamento per ordinare le sue funzioni; e questo fa anche il Senato. E la potestà del Senato è giunta a tal punto, che esso ha anche organizzato il potere giudiziario dell'Alta Corte di giustizia, ha votato una vera legge, e nessuno osò mai contestare al Senato questo supremo diritto. Chi oserebbe ora contestare al Re il diritto di riordinare i Ministeri e di determinarne le attribuzioni? Chi ciò facesse uscirebbe dai limiti dello Statuto.

Del resto, o signori, queste teorie non sono nuove, sono antiche; sono teorie praticate da tutti i Governi costituzionali.

Prendete l'Inghilterra, il Belgio, la Francia, nei tempi di Governi regolari.... (*Si ride*) nei tempi regolari (parleremo poi anche degli irregolari): ivi il capo dello Stato istituisce i Ministeri, e determina le loro attribuzioni; nè della facoltà di far ciò si è mai dubitato in quei paesi.

Anche nel 1878, mentre qui si discuteva la grossa questione (e si volle farla grossa per tutt' altre ragioni che di politica), mentre si discuteva, dico, intorno ai decreti del 26 Dicembre 1877, si istituiva in Belgio il Ministero della pubblica istruzione, con un decreto controfirmato da Frère Orban. E in Inghilterra? In Inghilterra nientemeno che il Ministero della guerra fu creato dalla Regina. Quanto al nostro paese, passate in rassegne la legislazione piemontese, dal settembre 1848 al 1860, e non troverete che decreti reali, per istituire Ministeri, e per determinare le loro attribuzioni; nè alcuno mai si oppose a questa teoria.

Torniamo al regno d'Italia. Fino al 1877, questo diritto fu esercitato dal potere esecutivo, e ho qui un fascio di decreti che ve lo provano. (*Mostra delle carte*). Del Piemonte ricorderò soltanto il decreto del 1850, il quale vale per tutti e che regola anche oggi le attribuzioni dei Ministeri; dell'Italia, tutti i decreti che, dal 1861 in poi, si fecero, e in grandissima quantità. Nè solo si instituivano dei dicasteri e se ne fissavano le attribuzioni; ma si davano anche facoltà che io dubito se il potere esecutivo potesse, o no, concedere. Ci basti la instituzione delle luogotenenze generali; vale a dire, la delegazione dei poteri regi ad un principe, o ad un personaggio dello Stato. E qui si potrebbe opporre la teoria che il delegato non può delegare; (*Benissimo!*) e, se si ammettesse questo concetto, direi, convenzionalista, si potrebbe mettere in

Digitized by Google

dubbio che il Re, cioè a dire il Ministero responsabile, avesse potuto instituire di queste alte funzioni dello Stato.

Lo so, signori: vi ha esempi, in alcune Costituzioni straniere, di Parlamenti che hanno usurpato codesto diritto del potere esecutivo, ma non sono esempi da seguirsi. Voi non dovete ricorrere alle costituzioni francesi che si fecero dal 1791 al 1796, epoche nelle quali il potere legislativo era confuso coll'esecutivo, e dove il dispotismo andava esercitato da una massa d'individui che parlavano in nome di quella nobile nazione. E neppure dovete ricorrere alla Costituzione spagnuola del 1812, la quale, pubblicata in Napoli nel 1821, ed in Piemonte, ebbe la vita di una farfalla. E queste Costituzioni non rimasero, e fu un bene, imperocchè nulla di più dannoso o signori, di un'Assemblea che vuole far da Governo, e credendo, con un sistema di diffidenze, che il potere esecutivo sia il suo nemico, gli lesina, e anche gli toglie i mezzi di potere agire. (*Benissimo! Bravo!*).

Qual'è poi la ragione del diritto nel potere esecutivo di modificare l'amministrazione centrale, a parte i principî costituzionali ai quali ho accennato? La ragione logica è questa. È impossibile, innanzi tutto, portare alla Camera l'esame, la discussione sovra queste materie di ordinamento burocratico; il Parlamento si troverebbe sempre a disagio, avviluppato in una massa di quistioncine che non saprebbe sciogliere, e ce lo prova il fatto, che vi ho ricordato, della legge del 1869, di cui l'onorevole Bargoni fu relatore.

Ma vi è anche di più, o signori.

Noi faremmo così del Parlamento un Consiglio comunale.

La scelta e la determinazione delle attribuzioni della Giunta e della Deputazione è infatti uno dei guai dei Consigli comunali e provinciali, che sono condannati ad amministrare: sennonchè l'inconveniente è limitato perchè limitate sono le loro attribuzioni.

Essi non sono che corpi deliberanti sovra cose di amministrazione.

Ma il Parlamento ha altre attribuzioni, altri diritti. La sua competenza si estende a tutto ciò che mira a creare i diritti e a determinare doveri pei cittadini; quindi a fare le leggi generali, e a stabilire i tributi necessari al funzionamento dell'amministrazione pubblica.

Queste idee generali spero che basteranno. Pur voglio accennare anche a qualche particolarità della legge, che è ora in discussione.

Digitized by Google

Io un tempo credevo alla possibilità di diminuire i Ministeri. (*Segni di attenzione — Commenti*).

Fu uno de' miei errori di quando non ero arrivato al sommo della amministrazione dello Stato. Credevo allora che le materie di cui ogni Ministero ha la gestione si potessero raggruppare e riunire sotto la dipendenza di un minor numero d' individui.

Ebbene, era questo un errore, lo confesso; ed è un errore per due ragioni. Primo perchè è necessario che il potere esecutivo non sia affidato a pochi, ma che molti intervengano nella gestione degli affari, avvegnachè quanti più sono, tanto maggiore è la possibilità, tanto più utile il risultato della discussione e dell' esame.

In secondo luogo, perchè avviene dell' opera dei Ministeri quello che avviene di qualunque altra opera: è necessario dividerla, affinchè essa riesca più esatta e più proficua: quando si concentri in una mano sola, oltre al pericolo di non poter soddisfare a tutte le esigenze dello Stato, ha quello di incamminare i ministri, per la via degli errori al dispotismo.

Questo per quanto si riferisce alle idee generali, giusta le quali io vorrei che si stabilissero le norme per l' ordinamento dell' Amministrazione dello Stato.

Ora veniamo a qualche particolare della legge attuale, la quale, ripeto, non è legge mia, ma l'accettai come un *medium* di conciliazione. Perciò, se in questa Camera sorgesse un partito, sorgesse una maggioranza, la quale si associasse al concetto che in principio ho accennato, non avrei che a ringraziarla soggiungendo che essa farebbe opera logica e patriottica.

L' articolo 1° della legge non è che una indicazione; ed io credo che quell' indicazione non possa togliere al potere esecutivo i diritti che gli vengono dallo Statuto di creare o diminuire i Ministeri secondo i bisogni.

Si parla del Ministero del Tesoro e non del Consiglio del Tesoro. Noi non abbiamo abbandonato il concetto che un Consiglio del Tesoro si possa anzi si debba ordinare, ma ci parve che la sua istituzione, il suo ordinamento, non dovesse far parte di questa legge.

L' istituzione del Consiglio del Tesoro deve ordinarsi ed unirsi ad altre riforme che si riferiscono alla Corte dei Conti. Allorchè il Ministero si accingerà a questa riforma, allora si parlerà del Consiglio del Tesoro.

Digitized by Google

Quanto al Ministero delle poste e dei telegrafi, alcuni credono che sia soverchio; altri che, nella forma proposta, non sia completo.

Signori, l'articolo 2 dispone che le attribuzioni dei Ministeri saranno determinate con decreto reale; capite quindi benissimo che al potere esecutivo non è proibito di aggiungere a questo Ministero delle poste e dei telegrafi altre funzioni. E in verità, il concetto del riordinamento delle attribuzioni dei Ministeri con decreto reale, è di rivedere il modo come funzionano attualmente i Ministeri, e di togliere a qualche Ministero per destinarle ad altre, attribuzioni che pel momento non gli potrebbero logicamente spettare.

Or ve ne dirò una fra le tante, o signori. Vi farò ridere. Chi è in Italia il notaio della Corona? Il ministro degli esteri, il quale c'entra tanto, quanto può entrare all'estero, tutto ciò che è all'interno. Avrei capito piuttosto che questo funzione fosse data al presidente del Consiglio, o al ministro di giustizia o a qualunque altro, non già al ministro degli esteri.

Venendo poi alla Presidenza del Consiglio, vi dirò che il Presidente del Consiglio, signori, è un ministro: non può essere altrimenti, e non so come abbia potuto sorgere il dubbio che in questa legge si sia voluto farne qualche cosa di diverso da un ministro. È il primo tra gli eguali, è il capo del Ministero, è colui che mantiene l'armonia tra i varî servizi e l'unità nella politica, è infine, come qualunque altro dei suoi colleghi, responsabile, anzi più responsabile di ciascheduno individualmente, perchè deve rispondere dell'opera di essi tutti.

Non avemmo (e in questo rispondo all'onorevole deputato Chiaves) non avemmo certamente l'idea di fare del presidente del Consiglio un ente superiore, irresponsabile, perchè ciò uscirebbe dall'orbita legale e dal concetto costituzionale che noi ci formiamo dei ministri. Del resto, in altre occasioni io ho espresso il mio pensiero quando, a difesa dei miei colleghi, dissi più di una volta che di tutto ciò che si discute in questa Camera nell'interesse di ciascun ministro io debbo rispondere per loro, come è mio dovere di rispondere alla politica generale dello Stato.

Dopo ciò, o signori, a me pare che inutilmente si protrarrebbe questa discussione già divenuta sin troppo lunga. I miei concetti li ho espressi e più non farò che riassumerli.

La miglior legge a questo proposito sarebbe quella che vi accennai

Digitized by Google

in principio: abrogazione dell'articolo terzo della legge 30 giugno 1878; numero e attribuzioni dei ministri determinati, e ciò sorge dallo Statuto per decreto reale.

Voce: Facciamola!

Bonghi. Domando di parlare.

Crispi (*Presidente del Consiglio*). Ripeto, è questo un principio che sorge dallo Statuto; è una teoria accettata, praticata in tutti i paesi costituzionali che ci hanno preceduti nella vita parlamentare, negata soltanto, o signori, dai Parlamenti anarchici. E mi duole vedere qualche deputato liberale confondersi con quelli i quali hanno ragione di voler fare del Parlamento un tiranno e del Ministero uno schiavo.

Ebbene, o signori, le leggi sono fatte da voi; voi tracciate al Governo le linee che esso deve seguire; noi ne siamo gli esecutori. Responsabili dinanzi a voi, saremo sempre i servitori del paese. (*Bene, bravo!*).

Presidente. Onorevole relatore, desidera parlare ora?

Voci. A domani, a domani!

Presidente. Onorevole Bonghi?

Bonghi. Dal discorso che feci ieri alla Camera, tutti coloro che ebbero la bontà di ascoltarlo videro che io non attaccava la legge se non per tre ragioni, delle quali l'una era questa, che mi pareva contradittorio l'articolo 1° coll'articolo 3° della legge stessa; la seconda che mi pareva inutile la nuova istituzione proposta dai sotto segretari di Stato; la terza, che mi pareva dannoso aver soppresso nella legge il Consiglio del Tesoro, l'unico istituto di vera e sincera importanza, che si ritrovasse nella legge proposta dall'onorevole Depretis.

Nella questione se spettasse al potere legislativo, od al potere esecutivo la determinazione dei Ministeri nei quali si debba dividere l'amministrazione centrale, e delle attribuzioni da dare a ciascuno, io non entrai, e mi proponeva di entrarci quando avessi sentito l'opinione del presidente del Consiglio, o avessi avuto occasione per farlo per il discorso di qualche altro degli oratori della Camera; e quando ci fossi entrato io avrei provato, a parer mio, che le ragioni le quali sono state dette da egregi oratori amici miei per stabilire che questa competenza debba essere del potere legislativo, non erano confermate da nessuna dottrina certa, ed altresì non erano confermate dalla maggior parte dei precedenti, che noi potremmo attingere nella nostra storia parlamentare ed altrove.

Digitized by Google

Ora io sono in realtà dell' opinione espressa dall' onorevole presidente del Consiglio; io non credo, o signori, che voi possiate sostenere che il potere esecutivo abbia, e debba avere una intera e sincera responsabilità dei suoi atti, se voi siete quelli i quali determinate in che modo il potere esecutivo debba organizzarsi; e le osservazioni che ha fatto l' onorevole presidente del Consiglio sono, o signori, eminentemente conservatrici, e dettate dai veri principî, che debbono determinare in un vero sistema parlamentare le attribuzioni di un'Assemblea, se non si vuole il sistema parlamentare diventi il Governo di un'assemblea, cioè diventi il contrario di quello che è per l' essenza sua.

Sicchè, io consento in tutto quello che il presidente del Consiglio ha detto. Ma ricavo dal suo discorso questa conseguenza: che egli voleva adottare una mezza misura e transigere in certo modo con la sua opinione, ma che sentendosi poi stuzzicare a destra e a manca è tornato a sè stesso ed agli altri: perchè mi debbo piegare io, se il piegarmi non serve ad altro che ad aumentarmi le difficoltà del mio cammino?

Ebbene, io godo che ritorni lui in una questione nella quale è parso a me che avesse sempre ragione.

Sicchè io propongo, ed ho deposto al banco della Presidenza, un unico articolo di legge, nel quale è detto:

« È abrogato l' articolo 3 della legge 30 giugno 1878. » (*Ilarità — Rumori*).

Presidente. Verrà stampato il suo articolo, onorevole Bonghi.

Bonghi. Con questa abrogazione viene restituito al potere esecutivo il diritto di stabilire con decreto reale gli organici delle amministrazioni centrali, e di distribuire tra i varî Ministeri le attribuzioni che spettano a ciascuno.

Io non credo che nessuno, il quale in questa Camera abbia a cuore la consistenza del potere esecutivo ed abbia a cuore che esso possa con intera responsabilità esercitare le funzioni sue, possa respingere le opinioni, che il presidente del Consiglio ha esposto, e che io non ho fatto che formulare in quell' articolo, che vi ho detto.

Qualcuno sospetta però che contro queste attribuzioni, che voi dareste al potere esecutivo, rimangano la Camera dei deputati ed il Senato senza difesa. Ma il Parlamento può sempre domandar conto al potere esecutivo del modo con cui ha distribuito le sue amministrazioni.

E quando questo non basti, avrete sempre il diritto, Camera o Se-

Digitized by Google

nato, di rimproverare il potere esecutivo di quello che ha fatto, e di rimandarlo a casa, che è l'ultima sanzione....

Presidente. Onorevole Bonghi, il suo articolo sarà stampato.

Bonghi. ... che è l'ultima sanzione, come diceva.

Avete altresì la legge del bilancio, che contiene necessariamente in alcuni limiti il potere esecutivo, in queste funzioni che voi gli riconoscete e che gli sono necessarie.

Io dunque non aggiungo altre parole. Il mio emendamento, come ha detto il presidente, sarà stampato, e spero che avrà il voto di coloro, i quali vogliono che nel Governo parlamentare il potere esecutivo esprima come lo Stato valga qualche cosa da sè e per sè, salvo il rispetto dovuto alle Assemblee.

Tornata del 9 Dicembre.

. . . . . .

Ferrari Luigi. (*Segni di attenzione*). Io non voglio aggiungere un discorso ai molti dotti ed eloquenti, che udimmo ieri in quest'Aula.

Mi consenta però la Camera poche e semplici dichiarazioni, delle quali sento il dovere, dopo il discorso pronunciato ieri dall'onorevole presidente del Consiglio.

L'onorevole presidente del Consiglio sorgendo ieri nella discussione generale così esordiva: Qui si tratta di una vera e propria legge politica. Egli dunque allargava il campo della discussione, e dava a noi il diritto e il dovere di chiedere, se ci troviamo davanti ad una profonda alterazione del nostro diritto pubblico interno.

L'onorevole presidente del Consiglio diceva, che qui si tratta di un dibattito fra due scuole e fra due regimi; la scuola cioè che ammette Assemblee che governano, e l'altra che le nega. Io non saprei accettare questa sua definizione, nel senso che il nostro regime sia di quelli, nei quali sono Assemblee che legiferano soltanto e non governano. E la funzione legislativa egli definiva dicendo: che alle Assemblee legislative altro compito non resta, sennonchè la definizione dei diritti e dei doveri dei cittadini.

Ebbene, io non posso sottoscrivere a questa opinione. Io credo che

Digitized by Google

nel nostro regime il Re regna; il potere esecutivo amministra; il Parlamento prende parte al Governo.

L'onorevole presidente del Consiglio, invocando esempi, chiamava anarchici quei Parlamenti, che assumono funzioni di Governo, ed evocava la memoria della Convenzione francese.

Ebbene, fra il regime convenzionale e quello delineato ieri dall'onorevole presidente del Consiglio, v'ha di mezzo il regime parlamentare, quale si svolse in Inghilterra, quale si è svolto presso di noi.

L'organizzazione dei Ministeri è creazione del Governo, non è funzione amministrativa.

Anche io vagheggio il Governo forte, ma forte per l'adesione morale che gli viene dall'opinione pubblica e dal Parlamento, di tal forza, la quale gli consenta di reprimere l'invasione del parlamentarismo nel campo della pubblica amministrazione.

E, non pago di ciò, l'onorevole presidente del Consiglio, a conforto della sua dottrina, invocava lo Statuto del 1848.

All'infuori della perfettibilità meccanica dello Statuto della quale l'onorevole Crispi è antico sostenitore, io invoco la perfettibilità dinamica dello Statuto stesso. E noto che, all'infuori di quell'azione dei tre poteri dello Statuto, è venuto via via svolgendosi e adattandosi alle esigenze del paese, ai bisogni della nostra società.

Ora le istituzioni di un popolo non sono quelle, che sono scritte nei libri, o nei Codici; sono il prodotto della vita politica o sociale del popolo stesso. La via del popolo le tramanda alla storia.

Qualora la dottrina dell'onorevole presidente del Consiglio trovasse fondamento nel fatto, avrebbero non una, ma mille ragioni, i fautori della costituente.

Io vorrei possedere una autorità, che riconosco di non avere, per dire all'onorevole presidente del Consiglio, in nome di un ideale che forse sorride alla sua mente di uomo di Stato: guardatevi dal turbare ciò che spontaneamente nel paese si è fatto; guardatevi, in occasione di una legge organica, dall'alterare i rapporti naturali che sono venuti via via formandosi. E se l'ideale che a voi sorride è quello di Stati costituzionali e non parlamentari, ricordate che lo Stato germanico fu creato dall'Impero, lo Stato italiano fu fondato da quelle tavole che stanno dietro la sedia del presidente e che significano per noi il principio della sovranità nazionale. (*Approvazioni all'estrema sinistra*).

Digitized by Google

Presidente. Comunico alla Camera il risultamento della votazione a scrutinio segreto sul disegno di legge: Riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato:

Presenti e votanti		234
Maggioranza		118
Voti favorevoli	179	
Voti contrari [1]	55	

(*Rarità e commenti*).

SENATO.

Relazione dell'ufficio centrale sul progetto di legge presentate dal Presidente del Consiglio, Ministro dell'interno, nella tornata del 15 Dicembre 1887.

. . . . . .

. . . . . .

Ed anche noi preliminarmente ci demmo ad esaminare la questione, variamente agitata; cioè se la istituzione di un nuovo Ministero, o la soppressione di un Ministero esistente, e il reparto delle attribuzioni tra di loro, sia cosa che spetti all'un potere od altro; e fummo facilmente concordi spettare all'esecutivo; senza escludere che una parte dell'organamento possa essere fissata per legge.

E il fondamento della concorde opinione è innanzi tutto nel razionale principio, che alla responsabilità del governo della cosa pubblica debba corrispondere la facoltà di ordinare l'Amministrazione, nel modo più conveniente ai fini dello Stato. L'art. 5 dello Statuto riconosce nel Re solo il potere esecutivo; nell'art. 6, pel quale spetta al Re fare i decreti e i regolamenti necessari per la esecuzione delle leggi, si trova il principio, che a lui competa provvedere all'ordinamento dei supremi uffici, ai quali è affidata non solo la retta esecuzione di tutte le leggi,

[1] Ved. *Atti parlamentari*, — Camera dei Deputati, Legislatura XVI, 2ª Sessione. — Tornata delli 7, 8, 9 Dicembre 1887.

Digitized by Google

ma altresì l'adempimento di funzioni, le quali, senza essere scritte in alcuna legge, appartengono di loro natura al Governo. Nel 65° art. si parla della nomina e della revoca dei ministri senza determinarne il numero e le attribuzioni; onde è che siffatta determinazione, come spettante normalmente ad esso, non era dall'art. 83 noverata tra le materie, per le quali il Re riservavasi transitoriamente di fare alcune leggi di capitale importanza, che sogliono essere chiamate organiche.

La facoltà d'ordinare l'Amministrazione pubblica compete pertanto al Re, come capo del potere esecutivo, il quale la esercita per mezzo di ministri responsabili.

Non è questa una esorbitante facoltà nel potere esecutivo, nè diminuzione di prerogative nel legislativo; poichè quello deve rispondere dei criteri e dell'indirizzo di governo dimostrati, nell'uso fatto di quella facoltà; e può venirgliene disapprovazione o censura, che porti anche di conseguenza la dimissione d'un Ministero, indipendentemente da ogni questione di spesa e di bilancio. L'ultimo giudizio è quindi serbato al Parlamento; al quale in un regime costituzionale e parlamentare, com'è il nostro, spetta non solo fare leggi e votare bilanci, ma esprimere i voti della nazione, vigilare sugli andamenti del Governo, e disfare dei Ministeri o farne sorgere dei nuovi co' suoi voti. Questa potestà non è scritta in alcun articolo dello Statuto, ma è nel suo spirito e nella sua essenza, ed è nel fatto.

Il Parlamento subalpino, perpetua gloria di quella nobilissima regione, il quale fin dai primi suoi giorni affermò le sue prerogative nel senso più largo ed assoluto, non contrastò mai al Governo la facoltà di ordinare i Ministeri, e repartire fra loro le attribuzioni. I sette ministri che, nel giorno 4 Marzo 1848, il Re Carlo Alberto chiamò all'onore di firmare con esso lo Statuto, erano ridotti a sei il 16 Marzo; soppresso il Ministero dei lavori pubblici e dell'agricoltura e commercio. Ma nei mesi successivi di luglio e d'agosto quel Ministero risorse; anzi di uno se ne fecero due: onde i Ministeri diventarono otto.

Un regio decreto del 21 Dicembre 1850 determinò quali fossero le attribuzioni comuni a tutti; quali fossero speciali a ciascun Ministero; per quali affari occorresse deliberazione di tutti i ministri in Consiglio. Quello di agricoltura e commercio venne soppresso con regio decreto del 28 Febbraio 1852; e dopo otto anni venne ricostituito con altro decreto del 5 Luglio 1860, fatto in tempo che il Parlamento subalpino, ac-

Digitized by Google

cresciuto dei rappresentanti della Lombardia, dell'Emilia e della Toscana poteva già dirsi italiano: pel quale decreto naturalmente dovettero essere tolte agli altri otto Ministeri alcune attribuzioni, per determinare l'efficienza del nono. E all'atto della ricostituzione, veniva aggiunto all'antico titolo di Ministero dell'agricoltura e del commercio, quello dell'industria.

Tanto meno si dubitò che le attribuzioni dei singoli Ministeri potessero essere dal potere esecutivo variate. Così, ad esempio, per regi decreti furono tolte al Ministero degli affari esteri e dell'interno, per darle a quello dei lavori pubblici, la direzione e l'amministrazione delle poste e dei telegrafi: l'incoraggiamento alle belle arti e la regia Accademia delle scienze dal Ministero dell'interno passarono a quello della pubblica istruzione. La Marina poi ora fu unita all'agricoltura e commercio, ora al Ministero delle finanze, ora a quello della guerra: ed ora stette a sè, formando Ministero a parte.

Le leggi del 23 Marzo 1853, e del 13 Novembre 1859, la prima delle quali fu seguita da un regolamento del 23 Ottobre dello stesso anno, leggi e regolamento che in appresso ci daranno materia al discorso, non toccarono la costituzione nè le attribuzioni dei Ministeri; ma ne regolarono l'ordinamento interno, e stabilirono la gerarchia degl'impiegati.

Con nove Ministeri finì gloriosamente il regno di Sardegna; e poichè quelli erano stati sapientemente coordinati alle progressive esigenze della pubblica Amministrazione, non è a meravigliare che rimanessero immutati all'epoca della costituzione del regno d'Italia. Un regio decreto del 16 ottobre 1861 trasferì alcune competenze da uno ad altro Ministero, o dalla autorità centrale alle provinciali; e mutò il titolo del Ministero per gli affari ecclesiastici e di grazia e giustizia, in quello di Ministero di grazia e giustizia e dei culti, dando ad esso alcune competenze, rispetto ai culti, che dianzi spettavano al Ministero dell'interno. Quel decreto, colle notevoli variazioni che recava nell'ordinamento dell'Amministrazione centrale, non provocò alcuna osservazione, quasi di usurpata facoltà da parte del potere esecutivo: e così avvenne, quando più tardi alcuni servizi, p. e. quello dei pesi e misure, passarono da uno ad altro Ministero.

La questione fu eccitata dal decreto abolitivo e da quello costitutivo del 26 Dicembre 1877; e ne abbiamo accennate le vicissitudini. La

Digitized by Google

soluzione che ha già avuto oggi in un ramo del Parlamento, contraria a quella del 1878, può tanto essere frutto di più matura considerazione, che dipendere da mutate condizioni politiche.

Nei paesi stranieri retti a forme costituzionali e parlamentari, è generalmente riconosciuta e praticata la facoltà nel potere esecutivo, di fare e disfare dicasteri ministeriali e determinarne le attribuzioni.

La monarchia rappresentativa nel Belgio ci offre gli esempi che già offerse in Francia: anzi il Governo repubblicano vi usa fin troppo spesso di quella facoltà. L'esempio di paesi che ebbero costituzione d'un sol getto *ottriata* dalla Corona, dovrebbe valere per noi; quand'anche fosse completamente conforme a verità storica l'affermare, che nel Regno Unito, la cui costituzione ha diversa e non simultanea origine in ogni sua parte, sia stata e sia disconosciuta nel potere esecutivo la facoltà, di che si ragiona.

Ma antichi e recenti esempi dimostrano il contrario; e la limitazione delle facoltà del potere esecutivo troverebbe piuttosto esempio nelle carte costituzionali o nelle leggi dei paesi germanici, dove minori sono le prerogative del Parlamento rispetto alla Corona ed al potere esecutivo.

Ma mentre in astratto è concordia tra noi nel riconoscere la competenza del Potere esecutivo nel determinare il numero e l'ordinamento dei Ministeri, che sono come gli organi motori di quella gran macchina che è il Governo dello Stato, la concordia cessa nella applicazione pratica. V'ha nell'Ufficio centrale chi crede, che potendo una parte di questi ordinamenti essere stabilita con leggi, non si possa più dal Governo con suo decreto abolire un Ministero già istituito per legge; e tanto meno distrarre da un Ministero, per darle ad un altro, attribuzioni conferite a quello per legge. E questa tesi si fonda sopra un principio costituzionale; cioè che gli effetti della legge, fatta col concorso di tre poteri, non possono cessare per l'atto e la volontà d'uno soltanto di essi; e si fonda altresì sul principio del rispetto agli ordini costituiti, agli interessi che ad essi si incardinano, ed alle funzioni legittimamente conferite.

Senza disconoscere la gravità di queste obbiezioni, la maggioranza del vostro Ufficio ha ritenuto che in un Governo già costituito ed esercitato per molti anni con leggi organiche ed altre, che formano un completo sistema di legislazione, lo ammettere siffatte restrizioni equivarrebbe a negare in fatto al potere esecutivo quella facoltà che in

Digitized by Google

principio astratto, ossia in massima, gli si concederebbe. Molte sono le leggi nostre che si riferiscono, secondo la loro natura, ad uno o ad altro Ministero; e quando in talun caso tacciano le leggi speciali intorno alla competenza dicasterica, vi sarebbero sempre le leggi di approvazione dei bilanci, nei quali hanno distinta sede i singoli Ministeri; e vi si rispecchia tutta quanta la ripartizione dell'Amministrazione, cogli organismi corrispondenti alle rispettive attribuzioni.

La distinzione che taluno vorrebbe fare tra competenza veramente attribuita dalla legge ad uno od altro Ministero, e competenza semplicemente indicata, per riconoscere o concedere, nel secondo caso, la facoltà nel potere esecutivo di deferirla da uno ad altro, e negarla nel primo, è piuttosto sottile, che razionale e pratica. Quale è infatti il criterio sicuro per distinguere tra attribuzione e indicazione di competenza? Noi siamo invece in maggioranza di credere, che le leggi, ancorchè attributive di competenza, la diano sempre al Governo del Re, preso nel suo insieme, come ente collettivo: e che se indicano questo o quel Ministero, si riferiscano a condizioni di fatto, le quali possono sempre essere variate. Per esempio, la legge del 20 marzo 1865 sulle opere pubbliche novera, tra le attribuzioni di quel Ministero, lo stabilimento, la manutenzione e l'esercizio dei telegrafi; la legge sul servizio postale lo mette alla dipendenza dello stesso Ministero; ma quando venisse istituito apposito Ministero per l'uno e per l'altro servizio, in quelle leggi non si deve trovare ostacolo al trapasso di attribuzioni e competenze.

Si possono fare le più strane ipotesi intorno all'uso della facoltà data al Potere esecutivo di determinare il numero dei Ministeri e di ripartire fra di essi le attribuzioni e le competenze; ma per fondarvisi dovrebbe dimenticarsi, che i ministri responsabili sono uomini designati dalla fiducia del Parlamento, o indicati dalle personali loro qualità, alla scelta della Corona.

Quando poi gli ordinamenti dicasterici fossero fatti ad altro fine che quello del migliore andamento della cosa pubblica; e quando si verificasse un irrazionale amalgama di attribuzioni, il Parlamento, che non è chiamato soltanto a legiferare, ma esercita una azione politica suprema e permanente, potrebbe sempre richiamare il Governo nella retta via; o significargli quella sfiducia, che ha per ultimo risultato la nomina d'un nuovo Gabinetto, che dovrà attenersi al voto del Parlamento, per meritarne e conservarne la fiducia.

Digitized by Google

L'organamento dell'Amministrazione centrale dello Stato, che è l'oggetto del presente progetto di legge, deve servire a raggiungere nel miglior modo i fini che gli sono proprî; e che per gli Stati civili possono raccogliersi in quattro categorie, cioè politici, giuridici, educativi ed economici. Ne segue che qualunque sia l'esser loro e il regime, unitario o federativo, monarchico o democratico, costituzionale o parlamentare, il numero dei Ministeri poco varia da uno ad altro Stato, piuttosto varia il reparto delle attribuzioni, secondo l'indole dei singoli reggimenti.

Gli Stati di minore importanza possono naturalmente stare contenti a minor numero di Ministeri, essendo in quelli possibile di riunire in una sola mano, e sotto una sola direzione, due o più aziende, che nei maggiori è forza tenere separate. Il maggiore o minore numero dei ministri e dei dicasteri centrali negli Stati di maggiore importanza, dipende dal maggiore o minore ingerimento del Governo nelle cose d'interesse locale, e dal sistema di accentramento o decentramento nello esercizio dell'autorità governativa.

La Francia, che è un grande Stato, e i cui ordinamenti amministrativi accentrati più somigliano ai nostri, ha di presente il maggior numero di Ministeri: ne ha undici, cioè quanti la Russia, mentre noi ne abbiamo dieci. Sarebbero dodici se anche essa avesse disgiunto il Ministero del tesoro da quello delle finanze, separazione in verità più nominale che effettiva, che noi abbiamo da dieci anni; poichè essa ha un Ministero speciale per le poste e i telegrafi, e le attribuzioni del nostro Ministero d'agricoltura, industria e commercio ha diviso tra due.

La grande repubblica degli Stati Uniti si governa invece con soli sette ministri; ed otto o nove ne ha il Regno Unito della Gran Bretagna. Sono i paesi nei quali il Governo ha la minima ingerenza nelle amministrazioni locali. Il numero dei componenti il gabinetto è oggi di sedici nella Gran Bretagna; ma non più di otto o nove sono quelli, che per le loro attribuzioni hanno riscontro coi nostri ministri. Gli altri esistono per condizioni proprie della Gran Bretagna, cioè il suo mondiale impero, i rapporti fra le parti del regno, e lo svolgimento storico de' suoi politici ordinamenti.

Sembra una legge fatale del tempo nostro che si accrescano le ingerenze dello Stato, anche nei paesi che per indole e per tradizioni furono i più restii; che l'azione del Governo si rafforzi e si estenda. Perciò a più riprese nella Camera dei Comuni fu proposto di indirizzare preghiera

Digitized by Google

alla regina per la riforma e la istituzione di questo o quel Ministero: una volta sola l'indirizzo, assenziente il Ministero, fu votato, e riguardava la riforma della amministrazione della giustizia. Ma neppur questa ebbe effetto. La Gran Bretagna è salita a tal grado di civiltà e di grandezza, che i poteri pubblici serbano fede in quegli istituti ed ordinamenti, che gliele procacciarono e gliele mantengono: e non si risolvono a modificarli od a crearne dei nuovi, se non ve li sforzi necessità di cose.

La Corona in questa materia riceve e tiene nel debito conto l'avviso dell'una o dell'altra Camera: ma la prerogativa di aggiungere, quando lo creda opportuno, nuovi ministri responsabili, ed affidare ad essi dicasteri novellamente creati, non si dubita che sia prerogativa della Corona. Fra i più recenti esempi si ricordano: la istituzione del Ministero della guerra nel 1854; e di quello per l'India nel 1858. « Egli appartiene esclusivamente al Governo (per usare le parole del Todd nella sua magistrale opera sul governo parlamentare in Inghilterra) determinare se e quali cangiamenti di questa natura siano necessari per assicurare una grande efficienza nei pubblici servizi. Quelli sono effettuati per ordine o per dichiarazione della Regina in Consiglio dei ministri. Un atto del Parlamento è necessario solamente nei casi, che sia richiesto qualche provvedimento pecuniario per l'adempimento delle attribuzioni del nuovo dicastero: o quando si vuole autorizzare il nuovo ministro ed il suo segretario a sedere nella Camera dei Comuni. »

Con queste parole riportate a modo di conclusione, noi poniamo termine volentieri alle generali premesse; e passiamo alla disamina degli articoli del progetto di legge.

. . . . . .

. . . . . .

In primo luogo pertanto a noi pare convenga dire espressamente, che le deliberazioni intorno al numero ed alle attribuzioni dei Ministeri debbono essere prese in Consiglio dei ministri.

Questa solenne forma di decreto reale si propone nell'articolo secondo del progetto di legge, per la determinazione delle attribuzioni dei sotto segretari di Stato: ci pare evidente che non debba omettersi in cosa di tanto maggiore gravità ed importanza, quale è la determinazione del numero dei Ministeri, e delle loro attribuzioni.

Nè si può fare a fidanza con disposizioni, non sempre osservate, per le quali debbano esse deliberate in Consiglio dei ministri tutte le

Digitized by Google

mutazioni organiche. Un decreto può essere abrogato o variato colla stessa facoltà che fu fatto. E sotto una questione di forma si nasconde una questione di sostanza: cosa non rara ad accadere, e nel presente caso innegabile e manifesta.

A chi si vuol dare la facoltà di determinare il numero e le attribuzioni dei Ministeri? Al Governo del Re, rappresentato da un Consiglio di ministri, tutti responsabili. A che fine si dà quella facoltà? Al fine di provvedere in miglior modo e con maggiore efficacia all'adempimento degli uffici propri dell'Amministrazione centrale, e al buon andamento di tutta la pubblica amministrazione.

Non è, nè crediamo potere essere intendimento della legge, che la facoltà da esercitarsi per decreti reali, possa invece servire a mere convenienze della composizione d'un Gabinetto: così che l'aumentare o il diminuire il numero dei Ministeri e il determinare le attribuzioni o variarle, possa dipendere dalla proposta, che ne faccia alla Corona la sola persona incaricata della composizione di un nuovo Ministero.

Colla nostra aggiunta, *Udito il Consiglio dei ministri*, noi vogliamo assicurare che i decreti reali siano fatti, soltanto dopo che sia costituito il Gabinetto, e con responsabilità collettiva di tutti i ministri.

All'onor. ministro proponente, capo d'un Gabinetto costituito, non può riflettere quest'ordine di considerazioni; che, ispirate come sono ad un giusto concetto costituzionale e politico, ci fanno confidare che l'aggiunta da noi proposta ottenga la vostra approvazione.

Il Senato non approvò gli emendamenti proposti, ma in quanto al penultimo capoverso il Presidente del Consiglio dichiarò che non occorreva l'emendamento, perchè così necessariamente si sarebbe fatto:

In secondo luogo ci sembra che la facoltà nel Governo di determinare le attribuzioni dei Ministeri, non possa nè debba essere così sconfinata da manomettere alcun istituto ordinato per legge, o da scomporne la economia. Il Consiglio di Stato, a cagion d'esempio, e la Corte dei conti, potranno bensì dalla appartenenza al Ministero dell'interno e a quello del tesoro passare a quella d'altro Ministero, od anche alla Presidenza del Consiglio; ma senza perder nulla dell'assenza loro. Creati organicamente dalla legge, che ne definì le attribuzioni, quegli

Digitized by Google

istituti non possono essere altrimenti variati che per autorità di legge. Così l'amministrazione del fondo per il culto o quella del debito pubblico, della quale fa parte integrante la cassa dei depositi e prestiti cogli annessi servizi di pensione, non possono essere scomposte in guisa da perdere quell'unità organica, che fu stabilita dalla legge; e andare a confondersi nel mare delle attribuzioni del Ministero, alla dipendenza del quale già stanno, o potessero venir poste. Queste due amministrazioni poi, per volontà della legge, hanno un'autonomia, che crediamo non possa essere ad esse tolta per sola autorità del potere esecutivo.

Queste osservazioni non muovono da alcuna ragione presente di sospetto e di dubbiezza; ed anzi, se la facoltà data al Governo dovesse esercitarsi, come abbiamo detto, una volta tanto, per un'opera di riordinamento dell'amministrazione centrale, potrebbe il Senato star contento ad opportune dichiarazioni del presidente del Consiglio dei ministri. Ma per la considerazione generale già fatta, intorno al carattere stabile di questa legge, reputiamo necessario che la dichiarazione sia scritta nella stessa legge; a tutela delle giuste prerogative del potere legislativo, ed a fine di prevenire qualunque eccessiva interpretazione nel tempo avvenire.

Quegli fra noi che dissente dalla maggioranza intorno al principio fondamentale della legge, pur consentendo che questa dichiarazione debba essere fatta dalla legge, non la crede sufficiente. Egli ammette che il potere esecutivo abbia facoltà di costituire, sì nell'ordinamento dei Ministeri, come nei gradi inferiori, gli organi necessari all'adempimento delle proprie funzioni; il che può farsi e si fa d'ordinario, specialmente da principio, con reali decreti.

Però soggiunge che, assettati e consolidati gli ordini amministrativi, mercè la prova del tempo e della esperienza, sì nelle amministrazioni governative locali, che in quella centrale, a cui tutte mettono capo, parte di questo organamento si fissa man mano, con sanzioni di leggi successive; trasformazione costituzionale ed opportuna, perchè senza vincolare del tutto l'azione del potere esecutivo, ne sottrae una parte alle fluttuazioni della politica, ed alle vicende dei partiti.

Ad ogni modo, avvenuta questa trasformazione, ciò che fu stabilito per legge, non può più mutarsi per decreti reali, ma ha bisogno di altre leggi.

Dalle quali premesse conchiude che la limitazione da apporsi al-

Digitized by Google

l'art. 1 del progetto dovrebbe essere, non di mantenere soltanto l'unità dei servizi pubblici ordinati per legge, come propone la maggioranza dell'ufficio; ma di rispettare tutto ciò che nella costituzione dei Ministeri e nella distribuzione delle loro attribuzioni fu già determinato per legge, salve le modificazioni, con altre leggi speciali, da presentare al Parlamento.

Il Senato approvò un Ordine del giorno proposto dai Senatori Guarneri e Cambray-Digny, che s'informa ai concetti esposti dal Relatore:

. . . . . .

. . . . . .

Una sola, ma assai grave, anzi statutaria questione sorge intorno ad esso: dovrà necessariamente il sotto segretario di Stato appartenere al Parlamento?

Nella Camera dei deputati si manifestò da più parti l'opinione che così non devesse essere. Lo stesso onorevole presidente del Consiglio, pur dichiarando che a suo giudizio il sotto segretario di Stato dovesse sempre essere, come il ministro, un uomo parlamentare, non dissentiva dall'accedere al contrario parere della Camera.

Ma intanto l'articolo fu votato, com'era stato proposto: e per quanto studio vi si metta, non si può non leggervi il precetto positivo ed assoluto, che il sotto segretario di Stato debba appartenere ad uno dei due rami del Parlamento.

« Ciascun ministro avrà un sotto segretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero, nel ramo del Parlamento *a cui appartiene.* » Sarebbe bastato il modo condizionale, invece del positivo, per soddisfare alle opinioni espresse nella Camera; e non se ne manifestarono di contrarie.

Ora il progetto del secondo articolo è quel che è: dovrà il Senato approvarlo?

È gravissima questione; come ognuna, che tocchi allo Statuto fondamentale del Regno.

Questo nel suo art. 65 dà al Re libera la nomina dei suoi ministri, senza alcuna restrizione o condizione. Come può restringersi o costringersi la prerogativa, rispetto ai sotto segretari, che non sono ministri responsabili: e che anche pigliando parte alle discussioni, nella Camera

Digitized by Google

di che facciano parte, saranno sempre, secondo la espressione inglese, *mouth pièce* ossia portavoce del ministro, alla cui immediata dipendenza sono posti?

Siccome poi innanzi all'età di trent'anni compiuti nessun cittadino può essere deputato, — pei senatori occorrono dieci anni di più — facilmente si vede, come si imporrebbe una condizione di età per essere nominati sotto segretari di Stato; mentre nello Statuto non si trova alcuna condizione di età per essere investito di pubblico ufficio ed esercitarlo. E vi sarebbe pel sotto segretario di Stato una condizione di età, non richiesta nel ministro segretario di Stato.

Tra gli uomini politici, che ora tengono nel Parlamento un posto eminente, due ne sono, che furono l'uno ministro, e l'altro segretario generale di Ministero, prima che avessero raggiunto il novero degli anni, necessario per entrare nella Camera elettiva.

Negli annali del Regno di Sardegna, che fu prototipo di Governo parlamentare, si può vedere, che Luigi Carlo Farini, il futuro dittatore dell'Emilia, fu la prima volta ministro della istruzione, senza essere ancora deputato. Non infrequenti poi furono i casi, specialmente in questi ultimi dodici anni di governo italiano, che i ministri della guerra, della marina e degli affari esteri, fossero scelti fuori del Parlamento. O l'elezione popolare, o la nomina regia ve li fece poi entrare: vuol dire che senza essere dapprima membri del Parlamento, n'erano degni e n'aveano i morali e politici requisiti. Ma non era questa una necessità; poichè l'art. 66 dello Statuto ammette nell'una e nell'altra Camera i ministri, e concede loro la parola, solamente perchè tali. Naturalmente il voto è concesso a loro, solamente nella Camera di che facciano parte.

Noi non conosciamo alcuna costituzione politica, che faccia obbligo ai ministri di essere membri del Parlamento: ne conosciamo bensì due celeberrime, una delle quali in vigore in uno dei maggiori, e più civili e più liberi Stati del mondo, dalle quali era od è interdetto ai ministri di aver parte nel Parlamento.

L'odierno regime repubblicano della Francia è eminentemente parlamentare; ma i ministri possono essere scelti, e restare fuori del Parlamento. Anche oggi alcuni membri del gabinetto non sono senatori nè deputati.

Un uomo per eminenti qualità può essere degno della fiducia della Corona e del Parlamento, che rappresenta tutta la nazione; sebbene

Digitized by Google

nessun collegio lo abbia investito del mandato legislativo. Per non parlare di persone viventi, possiamo ricordare due uomini, che erano stati presidenti del Consiglio dei ministri, entrambi abbandonati dai loro antichi elettori; i quali per certo non avrebbero cessato d'essere degni di sedere nel Consiglio della Corona al Governo dello Stato, ove non avessero trovato un altro Collegio, che restituisse loro un seggio nel Parlamento.

È poi da notare, risguardando specialmente a quei Ministeri, che sono più tecnici, come due fra i tre sopra indicati, che piccolo è il numero dei pubblici ufficiali, che possono insieme sedere nella Camera dei deputati; nè tutti gli uomini più capaci ed eminenti nelle cose della guerra, dell'ingegneria, dell'istruzione e della marina appartengono tutti a quella Camera od al Senato. Perchè interdire alla Corona di nominare tra di essi i suoi ministri, e privare la nazione dei servigi che possono rendere come ministri o sotto segretari di Stato? Nominati che siano agli alti uffici politici, il Parlamento potrà sempre esprimere la fiducia o la sfiducia verso di essi.

Si cita l'esempio dell'Inghilterra, donde i Governi parlamentari debbono trarre i più sicuri insegnamenti, per dedurre che debbonsi sempre e ministri e sotto segretari di Stato trarre dal Parlamente. Ma l'Inghilterra intorno a ciò non ha disposizione di statuto o di leggi; sibbene segue una consuetudine. Ed anche noi possiamo affidarci ad una consuetudine di quarant'anni, alla quale soltanto negli ultimi dodici anni si è meno infrequentemente derogato.

Eppoi, anche risguardando all'Inghilterra, si trovano nella sua storia parlamentare degli esempi, benchè rari, di ministri scelti dalla Corona e rimasti in ufficio, senza che fossero membri della Camera dei Signori o di quella dei Comuni. Anche lord Palmerston nel 1835 e Guglielmo Gladstone nel 1845 si trovarono in questo caso.

Così è di tutte le consuetudini, le quali per loro natura ammettono delle eccezioni. Così nel regno unito è consuetudine, che primo ministro, o capo del Gabinetto sia il primo lord della tesoreria; ed oggi primo ministro è il segretario di Stato per gli affari esteri. Così è consuetudine, che mentre il ministro appartiene ad una delle due Camere, il sotto segretario di Stato appartenga all'altra; ma si hanno esempi di un ministro e del segretario di Stato, appartenenti alla stessa Camera.

Vi è poi una ragione peculiare della consuetudine inglese, che noi

Digitized by Google

non abbiamo. Colà per atti legislativi è stabilito, che nessuno possa avere accesso ad una Camera, ed avere facoltà di parlare se non vi appartenga. Nello Statuto nostro non è così: giacchè per l'art. 59 debba essersi sentito sempre il ministro od il commissario del Governo, sia o non sia membro del Parlamento. In Inghilterra, il ministro o il sotto segretario può farsi udire solo nella Camera di cui faccia parte; presso di noi può nell'una e nell'altra, sebbene non faccia parte d'alcune delle due.

Noi siamo perciò di opinione, che principalmente da una necessità parlamentare, per la trattazione degli affari e per le informazioni che può sempre il Parlamento chiedere al Governo, sia nata in Inghilterra, prima che altrove, la istituzione dei sotto segretari di Stato; e che in Italia si sia sentito meno la convenienza ed il bisogno di somigliante istituzione, appunto per la disposizione dell'art. 59 dello Statuto.

L'amore della simmetria, che è nell'indole nostra, ci fa proporre che ogni ministro debba avere un sotto segretario di Stato. A questa disposizione precettiva noi non facciamo opposizione; ed approviamo senza riserva alcuna, anzi lodiamo la istituzione del sotto segretario di Stato, che eleva in dignità l'attuale ufficio di segretario generale di Ministero; e rende più agevole la presenza e la partecipazione del Governo nell'opera parlamentare, evitando gli inconvenienti che per contemporanee discussioni in ambedue le Camere, su cosa di pertinenza d'un sol ministro, si ebbero talvolta a deplorare. E crediamo sia savia cosa non imitare dall'Inghilterra la istituzione del sotto segretario di Stato permanente, cioè che non cede il posto colla dimissione del Gabinetto; giacchè le tradizioni amministrative sono conservate dai direttori generali, e dove quelli mancano, dagli ispettori generali e dai direttori di divisione. Nel Regno di Sardegna pei due Ministeri aventi più spiccato carattere politico, si ebbero per alcun tempo due segretari generali; ma fecero prova non buona, e quasi più non se ne serba memoria.

In seguito alla interpretazione dell'articolo fatta dal Relatore, alla quale nella discussione aderì il Presidente del Consiglio, cioè che l'articolo com'era proposto non ponesse la condizione che il sotto segretario dovesse appartenere all'uno o all'altro ramo del Parlamento, l'Ufficio centrale ritirò la prima parte dell'articolo. Le

Digitized by Google

altre due parti non aveano più ragione d'essere, e quindi furono ritirate anch'esse, poichè si era creduto, che quanto concerne titoli, gradi e stipendi fosse materia che non avesse necessaria espressione con questa legge:

PROGETTO DEL MINISTERO.	PROGETTO DELL' UFFICIO CENTRALE.
ART. 1.	ART. 1.
Il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono determinati con decreti reali.	Sono determinati con decreti reali, udito il Consiglio dei ministri, il numero dei Ministeri, e la repartizione tra loro delle attribuzioni, che spettano alla Amministrazione centrale; mantenuti nella loro unità gli istituti ordinati per legge. I titoli, i gradi e gli stipendi dei funzionari nella Amministrazione centrale, sono determinati per legge. Alle nuove o maggiori spese, che occorressero per la esecuzione di quei decreti, sarà provveduto con prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste, anche quando segga il Parlamento; al quale poi dovranno essere presentati i decreti di prelevamento, per essere convertiti in legge.
ART. 2.	ART. 2.
Ciascun ministro avrà un sotto segretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero nel ramo del Parlamento a cui appartiene, o quale commissario regio in quello di cui non fa parte. Le attribuzioni dei sottosegretari di Stato nell'amministrazione del rispettivo dicastero saranno determinate con decreto reale, udito il Consiglio dei ministri.	Ciascun ministro avrà un sotto segretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero, nel ramo del Parlamento, al quale appartenga; altrimenti avrà allo stesso effetto qualità di commissario del Governo. Le attribuzioni dei sotto segretari di Stato, nella amministrazione del rispettivo dicastero, saranno determinate con decreti reali, udito il Consiglio dei ministri. Lo stipendio del sotto segretario di Stato sarà quello goduto dal segretario generale, il quale grado è abolito.[1]

[1] Ved. *Atti parlamentari*, Senato del Regno; seconda sessione 1887-88; Documenti. — Progetti di legge e relazioni, n. 11, *A*.

Digitized by Google

Discussione sul progetto di legge per il *Riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato:*

Senatore **Finali,** *relatore.* . . . . . .

Primo l'onor. Guarneri; il quale . . . . . trovandosi in faccia alla legge del 1878, quella cioè che aveva affermata la competenza del Parlamento, la quale escludeva la competenza del sòlo potere esecutivo nella creazione o soppressione dei Ministeri, non ha dubitato di lanciare alla legge questa grave accusa; che cioè è una legge la quale di soppiatto fece un'usurpazione sulle competenze del potere esecutivo.

Dopo una frase simile, rivolta ad una legge e alla maestà del Parlamento, non mi fanno impressione quelle rivolte a me e all'opera mia. Che se io poi volessi entrare nella sua via, potrei abbondantemente spigolare; ma mi basti per tutte una sola osservazione. Alla fine del suo discorso, la cosa più strana, più assurda, che egli trovasse, era quella della conversione di decreti in leggi; la chiamava una non mai più udita nè vista metempsicosi, e qualche cosa di simile.

Non credo che trascorra un anno senza che vi sieno decine di decreti reali convertiti in leggi. Anche tre giorni fa abbiamo convertiti in leggi quattro decreti, che prorogavano altrettanti trattati di commercio. E questo valga per saggio del fondamento, che possono avere le critiche dell'onor. Guarneri rivolte agli emendamenti dell'Ufficio centrale, ed alla sua relazione.

Egli poi incominciò dal far plauso al Governo per il suo programma di cui notò quattro capi. Lascio i primi tre; ma c'è il quarto che secondo lui consiste in questo: *d'impedire* (sono queste le sue parole), *d'impedire*, dico, *che il regime costituzionale trascendesse in un regime parlamentare.*

Ma come? Proprio sul serio si viene nel Senato d'Italia, dopo 40 anni di Governo parlamentare, a dire che si correva un pericolo di cadere in un Governo parlamentare?

Ma fino dalla promulgazione dello Statuto albertino il Governo fu parlamentare. E nel Parlamento italiano si trasfuse lo spirito del Parlamento sardo.

I ministri non si ressero mai, e non si reggono pel solo beneplacito della Corona; i ministri hanno bisogno della fiducia del Parlamento per stare a quel posto.

Digitized by Google

Io credo di non ingannarmi, anzi sono certo, che l'onor. Crispi respinge quella lode, perchè Governo parlamentare non vuol dire Governo *Convenzionale*, con una sola Assemblea onnipotente; quel Governo a cui con vigorosa eloquenza ieri egli accennava notandone le intemperanze e gli eccessi. Governo parlamentare è altra cosa; è il Governo di cui il prototipo per tutti i paesi è l'Inghilterra.

Ma se mai l'onor. Guarneri ed altri onorevoli colleghi volessero del Governo d'Italia fare un Governo costituzionale ad uso germanico; dove non c'è responsabilità vera ministeriale in faccia al Parlamento, è questa una buona occasione di formare due partiti, uno autoritario, l'altro liberale; ma non si venga oggi a dire che correvamo pericolo di cadere nel Governo parlamentare.

Il Governo parlamentare è stato la gloria e la fortuna dell'Inghilterra; quello che l'ha portata e la mantiene alla presente grandezza.

I paesi latini s'ispirano a quel modello, ma non lo possono eseguire in tutto; perchè l'onor. Guarneri ben sa che la Costituzione inglese è il risultato di una lunga evoluzione storica, mentre tutti i paesi di civiltà latina hanno delle Costituzioni di un solo getto, che hanno obbedito a concetti teoretici. Ma in fondo il concetto nostro, che il Governo costituzionale debba essere Governo parlamentare, si ispira alla dottrina, alla tradizione ed alla pratica inglese.

Eppoi non so proprio come un uomo così colto, così distinto come è il nostro onor. collega Guarneri, abbia deplorato che noi seguiamo le tradizioni latine.

Ma che razza di tradizioni abbiamo da seguire noi? Delle tradizioni greche, cartaginesi, normanne, o che so io? Per nostra grande fortuna abbiamo noi italiani la tradizione latina, di cui la personificazione e il simbolo è Roma; quella tradizione latina, la quale nei secoli più duri e più tristi ci ha impedito di perire, e nei tempi nuovi è stata uno dei potenti fattori della risurrezione nazionale. (*Segni d'approvazione*).

Ma poi chi potrebbe dimenticare quel che noi abbiamo ottenuto col Governo parlamentare?

Col Governo parlamentare abbiamo rialzato il paese dalla disastrosa posizione in che era caduto nel 1849: noi, col Governo parlamentare abbiamo stabilito la libertà; noi, col Governo parlamentare, prima di essere grandi per ampiezza di territorio e per numero di popolazione, avevamo acquistato autorità nei Consigli dell'Europa; noi col Governo

Digitized by Google

parlamentare abbiamo fatto la guerra dell'indipendenza ed abbiamo conseguito la unità della patria; e siamo qui in Roma capitale.

Io credeva che ognuno dovesse essere altero di queste prove fatte dal sistema parlamentare in Italia, il quale sistema è per noi proprio un titolo speciale di gloria, che nulla ha da invidiare a quello della Gran Bretagna; perchè forse nella storia di nessun paese si trova che l'opera dell'acquisto dell'indipendenza sia stata compiuta senza alcun sacrificio della libertà, e col pieno esercizio delle facoltà parlamentari. Il secolo nostro e il grado di civiltà è tale, che nessuna forza può competere con quella che viene dal libero voto del Parlamento.

Finisco dicendo che è mercè la sapienza del Governo parlamentare se uno Statuto fatto 40 anni fa, in condizioni molto diverse dalle odierne, ha potuto essere accomodato a tutti i progressi civili e sociali; ed abbiamo potuto avere 40 anni di governo libero, ordinato e forte. (*Segni d'approvazione*).

E non è poi mica vero che noi dispregiamo gli esempi stranieri, no. In quella nostra relazione, non vi sarà molta dottrina, ma quello che era più necessario di sapere dai paesi stranieri, in appoggio delle nostre tesi, noi l'abbiamo detto.

Ogni popolo ha una storia che si svolge in circostanze particolari, ed ogni popolo ha la propria indole; perciò credo che gli esempi domestici siano di più utile insegnamento, di quel che siano gli esempi stranieri.

Non per questo li abbiamo disprezzati, anzi da essi abbiamo tratto i migliori argomenti tanto per la proposta ministeriale, come per taluno dei nostri emendamenti.

Benchè sia più opportuno parlare degli emendamenti, quando si discuteranno gli articoli, tuttavia essendovisi addentrato il senatore Guarneri nel suo discorso, riservandomi più ampî svolgimenti, gli risponderò poche parole.

In quanto all'art. 1 egli ha osservato, che la nostra clausola del doversi sentire il Consiglio dei ministri prima di disporre alcuna cosa riguardo al numero dei Ministeri ed alle loro attribuzioni, sia una inutilità; ha detto che quel determinare i titoli, i gradi e gli stipendi per legge sia una contraddizione, e che non importi di stabilire questo per una legge.

Ha detto che della conservazione dell'unità dei servizi non si può

Digitized by Google

dubitare; ma è parso poi che un poco ne dubiti, poichè vedo che egli medesimo ha presentato un ordine del giorno il quale tende a rassicurare in quest'argomento il Senato.

Finalmente ha detto che quello che si stabilisce per rispetto alla spesa sia una strana inconcepibile idea. Mi pare d'avere fedelmente riassunte le censure dell'onor. Guarneri.

Ed ora in primo luogo gli rispondo: guardi che la disposizione da noi desiderata nell'art. 1, del doversi sentire il Consiglio dei ministri, trova riscontro con ciò che lo stesso progetto di legge in argomento molto meno grave stabilisce nell'art. 2.

Non è questione solo di forma, ma è questione di sostanza, come io poi dimostrerò.

Noi opiniamo che la determinazione del numero dei Ministeri e l'assegnazione delle attribuzioni non debbano venire dalla proposta della sola persona incaricata di comporre un Gabinetto, ma che debbano avvenire dopo costituito un Gabinetto e con responsabilità collettiva di tutti i ministri. Noi abbiamo ragione di credere, che diverso sia l'intendimento dell'onorevole ministro proponente; ma se l'onor. Guarneri dissente da noi su questo punto, allora capisco che egli potesse fare più grave censura, che non quella di inutilità alla disposizione, che riguarda la deliberazione del Consiglio dei ministri.

In quanto ai titoli, i gradi e gli stipendi, osservo, che anche la legge del 1853 che diede al Governo, non una facoltà duratura, ma una facoltà per una sol volta di costituire gli ordinamenti della Amministrazione centrale, espressamente gli negò la facoltà di determinare gli stipendi; la determinazione dei quali riservò ad una legge.

Ma, o signori, me lo sa insegnare l'onorevole Guarneri: determinare uno stipendio che cosa vuol dire?

Lasciamo andare, che con questo mezzo si può alterare molto il carattere dell'Amministrazione dello Stato, ma determinare lo stipendio che cosa vuol dire? Vuol dire creare un carico permanente sul bilancio dello Stato.

In quanto pòi al modo di fare la spesa, nel quale egli ha creduto scoprire il recondito concetto, di togliere al Governo con una mano ciò che si dà con l'altra; chi ben guardi vedrà come sia tutto il contrario.

Con quella clausola ultima dell'art. 1, si propone di dare al Governo una facoltà che altrimenti non avrebbe; perchè la legge attuale di con-

Digitized by Google

tabilità gli permetterebbe, sì, di fare delle prelevazioni in occorrenza di maggiori spese dal fondo per le spese impreviste, ma non sempre; essendogli concesso di farlo solamente quando non segga il Parlamento.

Noi invece, se bene o male giudicherà il Senato, proponiamo con deroga speciale alla legge di contabilità, che questa facoltà di fare prelevazioni l'abbia anche quando segga in Parlamento.

In questa disposizione qualcuno dei nostri colleghi può forse vedere un eccesso di facoltà data al Ministero; ma non può dare ad alcuno argomento fondato per dire che si voglia togliere con una mano quello che si dà con l'altra.

In quanto alla disposizione dell'art. 2, che il sotto-segretario di Stato debba essere membro del Parlamento, è una condizione non richiesta dallo Statuto per il Ministro.

A me pare di aver sentito qualche collega dubitare, che veramente vi sia questa condizione assoluta nel progetto di legge. Di questa opinione era, in principio che si radunava l'ufficio centrale, anche l'onor. Auriti; e l'opinione di un tale uomo ci imponeva, e saremmo stati lieti di poterci persuadere che la condizione, la quale, secondo noi, offende una disposizione statuaria, non c'era.

Invece la spassionata e ponderata discussione avvenuta, lungi dal persuaderci ad accedere alla sua opinione, ci dava la soddisfazione di vedere che anche egli acconsente nel riconoscere nell'alinea secondo del progetto ministeriale, una condizione assoluta; la quale è tanto grave, che alcuni degli oratori che hanno propugnato doversi votare la legge senza emendamenti, hanno sostenuto non esistere.

Altri poi hanno detto che basterebbe affidarsene ad una dichiarazione, quando fosse fatta dall'onorevole presidente del Consiglio, il quale poi non so quali dichiarazioni potesse o volesse fare su questo proposito. So però quella che fece nell'Ufficio centrale, sostenendo che l'articolo, come era scritto, significasse appunto che il sotto segretario di Stato debba essere membro della Camera dei deputati o del Senato.

Al quale riguardo si potrebbe ricordare la discussione che avvenne nell'altra Camera, la quale pareva che fosse concorde nell'eliminare quella condizione; dalla qual cosa dichiarò non dissentire l'onorevole Crispi, sebbene nella sua opinione credesse più corretto lo stabilire che il sotto segretario di Stato fosse membro del Parlamento. Ma poi l'articolo fu posto ai voti in un modo del quale non so capacitarmi.

Digitized by Google

Dopo letta tutta la discussione, vedendo quella votazione, non si sanno concordare le premesse con la conseguenza. È una vera anomalia.

L'onorevole nostro collega Rossi (e mi spiace di non vederlo al suo posto, e quindi del suo discorso parlerò brevemente), all'attacco contro il parlamentarismo ha aggiunto un attacco veramente fuori di proposito contro la burocrazia. Che cosa abbia a che fare la burocrazia con questo progetto di legge, credo che il più sottile legista non lo potrebbe dire.

E se l'onor. Rossi fosse qui presente, vorrei dirgli: ma con quale diritto può ella affermare che i funzionari dello Stato sono buoni soltanto per eccezione?

E come può dire che per regola i funzionari non fanno che il terzo, il quarto dell'opera di un uomo di buona volontà?

Ho l'onore di dirgli, che per contro gl'impiegati buoni e diligenti sono la regola; i cattivi la eccezione.

E se fosse presente l'onor. Rossi, onde stimassi conveniente d'aggiungere qualche parola su questo proposito, credo che avrei avuto l'appoggio dell'onorevole presidente del Consiglio.

Il mio amico il senatore Cambray-Digny riconosce, mi è parso, che il progetto di legge come ci è venuto dalla Camera dei deputati, non è un'opera perfetta.

Ma invece di correggerlo in quel solo modo efficace che si trova nel regime parlamentare, vale a dire con apposite disposizioni di legge, crederebbe di poterlo fare con un ordine del giorno, o con dichiarazioni del ministro.

Se si trattasse, lo dico lealmente, di dare per una volta sola la facoltà al Ministero, presieduto dall'onor. Crispi, di ordinare l'Amministrazione centrale, le sue dichiarazioni avrebbero per me un grande valore, decuplo, centuplo di quello che non possa avere una dichiarazione, la quale, se impegnerebbe moralmente lui, non impegnerebbe i suoi successori.

E mi ricordo che, discutendosi la legge del 1878, l'onor. Crispi il quale non muta facilmente o forse non muta mai le sue opinioni, definiva l'ordine del giorno, dicendo che non è altro che un'opinione, e che quando il Parlamento vuole qualche cosa sul serio, lo fa con una legge, la quale è il risultato del volere concorde dei tre poteri legislativi.

Digitized by Google

L'onor. Miraglia crede, come io già accennava nel principio del mio dire, che i nostri emendamenti sono compresi nel principio fermato nell'art. 1.

Ma osservo che egli stesso ha avuto bisogno di troppo lungo discorso per dimostrare un punto solo: cioè che il Governo non potrà mai per reali decreti manomettere gl'istituti ordinati per legge, ed alterarli.

La cosa quindi per lo meno non è evidente; se la dimostrazione ha avuto bisogno di tutta quella dottrina e di quella potenza di argomentazione nella quale egli è maestro a tutti.

L'onor. Alvisi ha esposto idee intorno alla costituzione del Governo, alle quali io partecipo di gran cuore, ma non ne cavo la conseguenza di rinunciare agli emendamenti proposti, accogliendo invece il progetto ministeriale quale esso è.

Egli ha detto che un governo deve fondarsi su principî non sopra miseri espedienti, non sopra compiacenze; espedienti e compiacenze le quali disturbano e pervertono il Governo costituzionale e parlamentare.

Ma d'accordo, onor. Alvisi! io questo l'ho sempre pensato; desidero che il Governo si fondi veramente sopra dei principî. Io non ho mai capito come si sia potuto chiamare il Governo, semplicemente il Governo della maggioranza. È una frase che io non comprendo; o se la comprendo, mi fa pensare al pervertimento delle istituzioni, ad un'epoca di decadenza.

Un Governo, per reggere, ha sempre bisogno d'una maggioranza; ma esso dev'essere definito dai suoi propositi, dai suoi fini, dai suoi mezzi di Governo.

Le indebite ingerenze parlamentari, cioè non del Parlamento, ma di persone che al Parlamento appartengono, se vi sono state, si sono manifestate, quando l'efficienza politica del Parlamento andò diminuendo.

Finchè il Parlamento è stato all'altezza della sua missione, che è quella non solo di fare leggi e votare bilanci, ma di vigilare altresì l'andamento della cosa pubblica, assicurare la retta applicazione delle leggi e la loro osservanza, sostenere col suo voto i ministri o richiamarli nella retta via, o designarne altri più abili e più degni alla Corona, le così dette ingerenze parlamentari o non si manifestarono (quelle ingerenze cioè di senatori e deputati che entrano in tutti i meandri amministrativi dello

Digitized by Google

Stato per turbare tutto colle personali influenze) o si manifestarono in molto minor misura.

I Parlamenti che peccano d'indebite ingerenze sono in decadenza politica. Il Governo, che vuol sottrarsi a serio sindacato nell'aula parlamentare, colle individuali compiacenze si assicura la maggioranza.

L'onor. senatore Alfieri proponendo quell'ordine del giorno di cui ho già fatto parola, commetterebbe al nostro studio l'esame ulteriore di questo progetto di legge; ed io lo ringrazio a nome dei colleghi e nel mio di questo tratto di deferenza e di fiducia verso di noi.

Ma poichè noi crediamo che si possa già deliberare con buona e sufficente cognizione di causa, non crediamo di poterci accostare ad una proposta sospensiva, la quale ieri fu già respinta dallo stesso onor. presidente del Consiglio.

Il nostro è stato chiamato un contro-progetto.

È vero che esso non è identico a quello del Ministero; ma è erroneo chiamarlo contro-progetto: perchè noi non abbiamo sostituito dei principî diversi da quelli proposti dal Ministero.

Ne abbiamo accettati i due punti cardinali, circondandoli di quelle clausole che secondo noi mantengono nei giusti limiti il potere esecutivo, e salvano le prerogative del potere legislativo.

Noi non abbiamo fatto un vero contro-progetto: abbiamo fatto uno studio diligente, coscenzioso, sul progetto: e, diciamo, a noi pare che si possa far meglio, modificando il progetto vostro in questa maniera.

L'onor. presidente del Consiglio ieri lodava il discorso, che chiuse la discussione generale, pronunciato dall'onor. Calenda, discorso che io ascoltai con molta attenzione come tutti gli altri discorsi pronunciati dai miei onorevoli colleghi.

Ha avuto ragione l'onor. Crispi di chiamarlo abilissimo; perchè mi pare, che ad una legge che è di capitale importanza, riuscisse col prestigio della sua argomentazione e della sua dottrina a darle aspetto, quasi di una legge che potesse essere approvata senza discussione.

Ma non è così, onor. Calenda. Non oggi ma in un tempo più lontano, potrebbe avvenire che, approvata la legge così come è, qualcuno che tiene alla conservazione dei principî costituzionali, e al mantenimento dei giusti limiti fra le potestà politiche dello Stato, si trovasse assai malcontento del suo voto favorevole.

Il presidente del Consiglio ha grandissima autorità non solo in que-

Digitized by Google

sta ma anche nell' altra Camera. Egli, secondo me, può essere pago che i due principî fondamentali del suo progetto di legge siano accolti, senza che egli debba respingere qualunque emendamento.

Non dubiti, onor. Crispi, non v' è alcuno, a cui possa venire in mente di accusar lei di debolezza.

Ieri l' onor. Crispi, parlando degli emendamenti da noi proposti, usò una frase che a me, attentissimo, non sfuggì. Era però sfuggita ad alcuno dei miei colleghi, come me ne accorsi nel conversare, che si fece dopo la seduta.

Non disse di respingere assolutamente tutti gli emendamenti; ma soltanto quelli dei quali non poteva farsi patrono davanti all'altra Camera, perchè andavano contro a tesi sostenute avanti alla Camera stessa.

In quanto agli altri emendamenti che si ispirano a concetti i quali non furono svolti nell' altra Camera, egli tacque. Ed è proprio il caso di ricordare il proprio aforisma francese: vale a dire che escludendo una parte e tacendo dell' altra, si possa ritenere che rispetto all' una ed all' altra diverso sia l' intendimento.

Senatore **Miraglia.** Non è accettato neppure dai legisti.

Senatore **Finali,** *relatore.* Sia pure. Ma io non credo che alcuna parola che venga da quei banchi, ed in ispecie dall' onor. Crispi, non credo che sia gettata là all' impensata

Credo che ogni frase sia meditata.

Egli ha dichiarato la sua ferma ripulsione verso alcuni emendamenti, ritenendoli contrari a tesi svolte nell' altra Camera; ha taciuto degli altri, pei quali sembra ammettere la discussione.

Credo quindi, fino a prova contraria, di avere ragione di ritenere che l' onor. Crispi non respinga in modo assoluto qualunque emendamento.

Io, udito il suo discorso, mi sono messo a rileggere tutta la discussione avvenuta nell' altra Camera intorno a questo progetto di legge.

Non ho dovuto fare una grande fatica, perchè mi pare che siano tre tornate, 7, 8 e 9 dicembre, nelle quali si trattò anche di altri argomenti.

Ora confesso di non avervi saputo trovare una tesi qualunque, la quale formi come un pregiudizio contro ai nostri emendamenti.

Ma quello che non ho veduto io, può essere dimostrato dall' onor. presidente del Consiglio o da altri: ed allora vedrò e vedrà l' Ufficio centrale che cosa pensare, e che cosa deliberare.

Digitized by Google

In quanto poi all'articolo secondo invece, lo ripeto, ho trovato una opinione unanime, alla quale si arrendeva anche l'on. presidente del Consiglio: ma che poi per una di quelle combinazioni inesplicabili, che pur talvolta si danno, non ha avuto soddisfazione nel progetto di legge.

Ma, signori, avete sentito gli eloquenti discorsi; avete sentito il gran numero di quelli che propendono a votare la legge senza che sia in alcun modo emendata; ma avete pure sentito che alcuni credono necessarie delle dichiarazioni del Ministero, e che perfino è stato proposto un ordine del giorno.

Ma giacchè ci siamo, giacchè abbiamo autorità di legislatori, perchè non provvediamo efficacemente a quello che si deve fare?

Perchè non provvediamo a togliere le incertezze che sono innegabili? Ad evitare gli eccessi che sono possibili? A provvedere a queste cose colla legge stessa?

In Senato, si sa, si agita una grave questione fra riformisti ed antiriformisti; benchè non sia per anco qui entrata nel dominio della pubblica discussione.

Ma, comunque si pensi, chi è il quale creda che alla dignità e alla efficienza costituzionale del Senato, convenga in un progetto di legge della natura ed importanza di questo, invece d'esercitare l'ufficio e il mandato legislativo, rimettersene a una dichiarazione, a un ordine del giorno?

Io credo che questo ragionevolmente non possa credersi da alcuno....

Senatore **Majorana-Calatabiano.** Domando la parola.

Senatore **Finali**, *relatore*. . . . . Noi dell'Ufficio centrale non c'illudiamo.

In date circostanze vi sono delle correnti alle quali non si resiste, e che trascinano anche i più savi e i più prudenti.

Ma noi manteniamo i nostri emendamenti e le nostre proposte: perchè ispirate al rispetto delle nostre politiche istituzioni, a giusti concetti di limiti fra il potere legislativo e l'esecutivo, alle tradizioni più corrette di Governo costituzionale e parlamentare.

Non è, o signori, per tesi e per antitesi assolute, che si provvede meglio al governo della cosa pubblica ed alla formazione delle leggi.

I tre poteri devono concorrere con ogni studio affinchè l'opera comune esca dalla concorde deliberazione, più perfetta che si possa.

Noi non chiediamo all'onorevole Crispi alcun sacrificio della sua di-

Digitized by Google

gnità personale. La coscienza anzi della sua autorità deve indurlo a riguardare equanimi i nostri emendamenti, che raccomandiamo alla accoglienza del Senato. *(Segni d'approvazione)*.

Presidente. Il senatore Majorana-Calatabiano ha facoltà di parlare.

Senatore **Majorana-Calatabiano.** Il momento sarebbe malamente scelto per fare un discorso, anche perchè non vi sarebbe la speranza di udire dopo di esso l'autorevole parola del Governo e quella non meno autorevole dell'Ufficio centrale.

D'altra parte, appressandomi ad un voto gravissimo sopra un tema di altissima importanza, m'incombe di allontanare ogni erroneo apprezzamento che chi poco conosca me ed i miei antecedenti potrebbe fare sulla condotta mia affatto silenziosa da un lato, possibilmente adesiva al progetto di legge dall'altro; quindi, anzichè fare un discorso, darò la spiegazione del mio voto.

Quale è la condizione di fatto che determina il bisogno della legge che discutiamo?

Fu detto che da lungo tempo, in base a teorie, in base a fatti, si pensava di risolvere il problema della competenza riguardo all'ordinamento dei Ministeri. Al 1869, fu ricordato più volte in quest'aula, un articolo inserito in un disegno di legge pel riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato, avrebbe dovuto provvedere. Non divenuta legge quell'articolo, anzi veruna altra parte di quel disegno, la questione rimase allo stato anteriore, e così durò fino al 1877.

La interpretazione alquanto larga data allo Statuto sul cadere di quell'anno, persuase il Gabinetto, che ricostituivasi allora, a provvedere per decreti reali alla soppressione di un Ministero, e alla creazione di un altro.

Io, non devo negarlo, sono stato primissimo, in quell'occasione, a iscrivermi come interpellante, alla Camera dei deputati, contro quei decreti.

Risolvendomi a combattere quei decreti, non potrei a tanta distanza di tempo ben rilevare qual parte avesse avuto nell'animo mio la fede teoretica, quale la fede politica, quale l'interesse, e il dovere perfino, di concorrere a salvaguardare la miglior condotta dell'Amministrazione dello Stato.

Egli è certo che allora si affermarono in Parlamento due concetti, uno di non indiscutibile teoria, un altro di indiscutibilissima pratica.

Digitized by Google

Quanto alla teoria, io tentennavo sull'apprezzamento della potestà o non potestà del potere governativo di provvedere con suoi decreti a sopprimere e a creare i Ministeri. Quanto al fatto compiuto dal secondo Ministero di Sinistra, non ero punto esitante nel biasimarlo.

Fu fortunosa la stagione politica e parlamentare dei primi mesi del 1878. E il Gabinetto, innanzi che spiegasse i principî dai quali si era mosso nel promuovere i decreti di soppressione e di creazione di Ministeri, cadde. Venuta un' altra Amministrazione e portata la questione alla Camera dei deputati, fu matura, e quasi unanime, prima ancora d'intraprendersene la discussione, la soluzione di fatto, circa a un punto: vale a dire, circa alla dichiarazione della non opportunità della abolizione di un Ministero, e alla convenienza di affrettarne, per legge, la ricostituzione. L'incertezza, se sia stato opportuna o no la creazione dell'altro Ministero, determinò la sua provvisoria esistenza; e la risoluzione definitiva, insieme ad altri esami, fu differita al 1879, perlochè fu stabilito nella legge che il Governo avrebbe dovuto presentare un progetto pel riordinamento delle Amministrazioni centrali.

Essendosi mescolata la questione politica, io, con l'onor. Crispi, con l'onor. Brin, che è qui presente, col Coppino, col Depretis, con molti altri, mi astenni dal voto dato per appello nominale.

Vista la soluzione, secondo me corretta, che fu data alla questione di fatto intorno all'abolizione del noto Ministero e alla sua ricostituzione, non ebbi bisogno di affermare alcun principio teoretico, perchè ritengo che nelle leggi deve preponderare l'esigenza del fatto al concetto del principio. Non è che i principî si possano manomettere, ma certamente si devono adattare alle contingenze.

La legge dell'opportunità, non convenzionale o di tornaconto, ma quella della convergenza dei principî alla contingenza d'ordine economico, morale e politico, deve dominare sempre, in qualunque atto del Parlamento e del Governo.

Se non che, quanto alla questione di principio, piacque allora al Parlamento di affermare, che il Parlamento stesso avrebbe dovuto risolvere il problema per tutto ciò che non era stato determinato nella legge.

Però il Parlamento riconosceva che l'iniziativa della risoluzione avrebbe dovuto prenderla il Governo; tantochè dava mandato perchè il Governo stesso presentasse, entro un definitivo termine, la relativa legge.

È certo però che nessuna legge per parecchi anni, per parte dei vari

Digitized by Google

Gabinetti che si successero, e molto meno per iniziativa parlamentare, si presentò affine di risolvere il problema.

Però, nella passata legislatura, anni sono, si ebbe un progetto dell' onorevole Depretis sul riordinamento dell' Amministrazione centrale.

Codesto progetto aveva l' apparenza di eseguire la legge del 1878, ma sostanzialmente la immutava. Tuttavia il Parlamento, giudicando dai fatti, fu impotente a risolvere la questione. Giacque, più volte presentato e ripresentato, il progetto, giacque per la passata legislatura e per tutte le sessioni, e fino all' attuale; e benchè segnato all' ordine del giorno della Camera elettiva, non venne mai all' onore della discussione.

Finalmente, nella presente sessione, la Camera dei deputati fu invitata a discutere il progetto, che da essa è stato riconosciuto, e credo dai proponenti stessi, un progetto che si contraddiceva; imperocchè, determinando per legge i Ministeri, si dava potestà poi, di sopprimerne alcuni per decreto regio. Pressochè tutti però, ispirati alle esigenze della legge della opportunità, incluso anche il presidente del Consiglio, non credendosi buoni a concordarsi sopra una disposizione non irrazionale, e meglio rispondente ai maggiori interessi pubblici, si acconciarono a portare innanzi quella legge, che ebbe larga discussione.

Quando poi fu rilevata la contraddizione, l' inefficacia della legge stessa, e il presidente del Consiglio dichiarò quale sarebbe stato l' animo suo, se avesse avuto consenziente il Parlamento, venne fuori il progetto che, quale fu votato dalla Camera, è in questo momento alla discussione del Senato.

Ora io domando: quando il Parlamento, investito della potestà di provvedere, per dieci anni a nulla riuscì; quando il Governo, che per legge non aveva potestà di provvedere, era disimpegnato da qualsiasi responsabilità intorno alla sua inerzia, se non incoraggiata, di certo tollerata, dal Parlamento, la bontà dell' indirizzo dell' ordinamento e del funzionamento dello Stato su quale guarentigia poteva riposare? Di chi la responsabilità, se qualche organo del Ministero mancasse, se qualche altro zoppicasse, se qualcuno non fosse al suo posto?

Non del Governo, che era vincolato ad una legge che gli interdiceva di fare da sè; non del Parlamento, perchè esso è un ente troppo collettivo, e come tale praticamente sfugge sempre ad ogni maniera di responsabilità.

Ed in causa di cotesta dolorosa contingenza, non già per far trion-

Digitized by Google

fare teorie, ma per risolvere problemi che si imponevano per necessità di cose, la Camera dei deputati è venuta ad una sentenza per la quale, in forma dichiarativa, riconosce che al Governo si debba lasciare l'iniziativa del migliore ordinamento e funzionamento dei Ministeri.

Aggiungo che, riconoscendo nel Governo la iniziativa, non è escluso che questa, sotto la dipendenza del Parlamento, non possa essere anche susseguita dal fatto. Ma questo fatto avrà valore giuridico affatto provvisorio; è sempre contestabile per l'avvenire. Imperocchè sia e resti soggetto, costantemente, alla condizione risolutiva; sia soggetto, cioè, al Parlamento che può non sanzionare, può mutare, annullare la continuazione del fatto, e il decreto che gli ha dato origine.

E questo, lo noterò in parentesi, è un punto sul quale la mia teorica si allontana alquanto da quella del presidente del Consiglio.

Il Parlamento, quando ne riconosca il bisogno, non si limita a non approvare la condotta del Ministero, a negargli i mezzi di porre in atto il decreto, o di continuare ad eseguirlo; ma, prende perfino un provvedimento diverso, promuove una legge per cui si modifica, si integra ciò che dal potere esecutivo fosse emanato, ovvero si surroga cosa del tutto nuova.

Cotesto e non altro è il significato della legge con tanta concordia di voti ammessa dalla Camera elettiva.

In Senato, nondimeno, io avrei creduto possibile una vera questione di principî intorno all'indole ed ai limiti dei singoli poteri dello Stato e delle loro relazioni. E noterò a tal proposito che io non mi fido di sottoscrivere all'affermazione dogmatica che i Ministeri si abbiano a far sempre ed in ogni caso dal potere governativo, o, come è detto nello Statuto, con voce che non risponde alla realtà di tutte le funzioni, dal potere esecutivo.

Le mie condizioni di lunga esperienza non consentono il dogma: io non mi vi acconcio. Imperciocchè vi hanno delle contingenze in cui può esser necessario in nome della stessa scienza, oltrechè della buona politica, di stabilire dei freni contro questo potere governativo e di non lasciare nemmeno per un istante la libertà di azione, subendo i danni della lentezza legislativa, pur di evitare i pericoli dei momentanei abusi; ovvero di regolare l'azione governativa in guisa da preservare il paese, da preservare gli alti poteri dello Stato da sorprese che si potrebbero risolvere in pregiudizio irrimediabile.

Digitized by Google

Quindi io nego si possa affermare scientificamente, che in nessun Governo parlamentare sia lecito che alla legge si riservino dei provvedimenti intorno all' Amministrazione centrale; e ancor più che per legge si determinino dei confini, delle guarentigie, ove la potestà di ordinare e distribuire le funzioni dei Ministeri si voglia lasciare alla cura e alla responsabilità del potere governativo. Molto meno io penso che in scienza si possa sostenere che il Parlamento, o meglio il potere legislativo, vale a dire lo stesso Parlamento e il Re, non possa per legge istituire un Ministero, che, per ciò stesso, non possa esser toccato se non per legge.

Scientificamente, io non intendo, in fatto di provvedimenti costituzionali riferibili agli organismi e ai funzionamenti, le teorie assolute, per le quali si vorrebbe escludere, anche nel determinare gli ordinamenti e la distribuzione delle funzioni, l' azione preventiva del Parlamento.

Ma, per la medesima ragione, non intendo nemmeno la teoria opposta, che i Ministeri, cioè, si abbiano a creare e le loro funzioni si abbiano a distribuire sempre ed esclusivamente per legge: non l' intendo per ragioni scientifiche; e, se queste mancassero, non l' intenderei per le prove di fatto che ci ha offerto l' Italia: dove, per legge, il Parlamento si volle investire di coteste facoltà, escludendone dall' esercizio espressamente il potere governativo; e si è vista la inazione dell' uno e dell' altro. Ma si è visto ancora di peggio.

Dal tenore del tentativo di applicazione o di esercizio di quella potestà legislativa per parte del Governo coi suoi progetti, e per parte della Camera elettiva con le sue relazioni e discussioni, si è potuto argomentare che vi era da temere un uso meno limitato e giovevole di quello che si sarebbe fatto della stessa facoltà, ove essa al potere governativo, sotto l' esclusiva responsabilità del Ministero, si fosse lanciata.

L' ordinamento dei Ministeri, e la ripartizione delle funzioni fra loro, abbandonato al Parlamento, sarebbe stata l' opera della maggioranza della Camera elettiva.

E se il ministro proponeva l' istituzione (parlo del fatto seguito in Italia) del Ministero delle poste e dei telegrafi, la sistemazione del Ministero del tesoro ed anche la costituzione di un Consiglio del tesoro, nessuno avrebbe potuto impedire che con un emendamento si fosse anche creato un Ministero delle belle arti, concetto che non mancò di far capolino, e persino si fosse parlato di altri Ministeri.

Ho visto in un volume della Commissione reale per l' inchiesta sulle

Digitized by Google

Opere pie, che non è mancato chi avrebbe pensato alla creazione perfino di un Ministero della beneficenza pubblica!

Ora, per colpi di maggioranza è sempre possibile il difetto, è possibile l'eccesso nel determinare gli organismi e le ripartizioni delle funzioni ministeriali, anche perchè trattasi di materia che assai da vicino tocca le aspirazioni degli uomini parlamentari.

Ma, quando il Parlamento si fosse pronunciato, e il Re avesse sanzionato, più che cosa giudicata, più che verità, la legge sarebbe ragione e coazione, pur essendone contestabile l'utilità e la bontà. La responsabilità sarebbe sfumata: chè il legislatore si deve ritenere faccia sempre bene; ed il Governo deve sempre eseguire.

Invece la Camera stessa dei deputati, viste le difficoltà nelle quali versava, e dubitando dell'intrinseco merito e valore dell'opera propria; trovandosi a fronte di un Ministero verso il quale era intera ed insolita la sua fiducia; a fronte di un Ministero che propugnava il concetto di appartenersi al potere governativo la potestà di ordinare i Ministeri e in conseguenza di ripartirne le funzioni; a fronte di un Ministero che assumeva tutta la responsabilità: la Camera dei deputati insomma, nella presente contingenza, preferì rimettersi, pel riordinamento e per le distribuzioni delle funzioni dei Ministeri, al Governo del Re, senza abdicare alcuna delle competenze che sieno propriamente legislative. In tal guisa, la Camera tagliò corto con quelle piccole transazioni che spesso annullano la responsabilità dei Ministeri, e dissolvono la responsabilità dei Parlamenti.

Rispetto alla legge votata dalla Camera elettiva, io avrei capito che, in Senato, si fosse organizzata ed esplicata un'opposizione contro il principio cui è informata la legge; perchè la prevalenza del concetto teoretico sulla contingenza avrebbe potuto consigliare perfino la maggioranza del Senato a perseverare nella legge del 1878; ma l'Ufficio centrale, con grande longanimità e non minore studio, trovò correttissimi i principî sui quali è fondata la legge, quale è stata votata dall'altro ramo del Parlamento.

L'Ufficio centrale non si è grandemente preoccupato delle possibili perturbazioni che un giorno potrebbero seguire, dall'uso non perfettamente rispondente ai fini dell'interesse pubblico, delle grandi facoltà che consente di attribuire al potere governativo.

Non teme che la unione di più Ministeri in uno o la divisione di uno

Digitized by Google

in due, possano riuscire fatali a qualcuno dei maggiori interessi pubblici, e molto meno ai principî su cui riposa l'ordinamento costituzionale; anzi afferma una convinzione scientifica, che io non interamente posso dividere, afferma che quello da lui accettato è il sistema più vero, più pratico: ma quando ciò egli ha affermato, avrebbe dovuto lasciare il principio medesimo alla sua intera e costituzionale esplicazione; non avrebbe dovuto entrare nel campo dei dubbi, tentando di creare delle guarentigie che ad altro non sarebbero valse fuorchè ad indebolire la virtù del principio, a indebolire la responsabilità, a frustrarne i migliori effetti.

Ma, dalla logica e sapienza dell' Ufficio centrale, affermato il principio, non c'era da attendersi innovazioni sostanziali. E qui sono interamente coll' opinione dell' egregio relatore dell' Ufficio centrale, che cioè nelle sue proposte non si deve vedere un contro-progetto, bensì degli emendamenti, per reintegrare e correggere in piccola parte la legge, salvo sempre il principio.

Or, se l' Ufficio centrale approva la legge nella sua parte sostanziale, forse in Senato si è manifestata avversione al principio che la informa?

Quando l' Ufficio centrale, per bocca del suo relatore, ha detto che gli Uffici non diedero mandato che di apportare i lievi emendamenti come quelli dei quali esso ha fatto la proposta, quando tutti gli oratori, incluso l'onor. senatore Auriti, incluso l' onor. senatore Alfieri, non si preoccupano di altro che delle questioni di secondo, di terzo, o di quarto ordine; quando l' opposizione non si riduce, ed io gliene faccio i miei rallegramenti, che a quella ferma e costante che ha mantenuto il mio amico, l' onorevole senatore Pierantoni: diremo che il Senato non vuole imbarcarsi nel sistema della legge? Diremo che esso voglia perseverare nel sistema intorno a cui emise il suo voto, e nell' ordine del giorno, e nella legge, del 1878?

A me pare che ciò non si possa dire.

Onde, se io potessi persuadere l' onorevole relatore il senatore Finali, del consciente pensiero cui è informata l' adesione che io presto incondizionata alla legge, quale venne dall' altro ramo del Parlamento, egli mi assolverebbe dell' opposizione ai suoi emendamenti, essa non è rivolta a lui, nè ai suoi colleghi, nè agli altri colleghi che hanno appoggiato le conclusioni dell' Ufficio centrale; perchè in sostanza io avrò fatto opera perfettamente rispondente a principî, i quali, con espressioni che

Digitized by Google

importano attribuzioni di competenze che in parte io contesto, sono stati esposti dal medesimo Ufficio centrale.

Frattanto, la questione si riduce a vedere, se veramente occorra che sia emendata, nei termini designati dall' Ufficio centrale, la legge, perchè meglio ne sia rispettato il principio.

Tema largamente discusso nei giorni scorsi, e sul quale io non posso, nè voglio, minutamente entrare: tema però intorno al quale farò brevissime osservazioni.

La legge che discutiamo porta un titolo che è smentito dagli articoli. In altri termini, porta un titolo molto più largo di quello contenuto nei due articoli di legge, con o senza gli emendamenti che propone l' Ufficio centrale.

La chiamano legge sul riordinamento della Amministrazione centrale.

Ora, non tutte le Amministrazioni centrali sono comprese nei Ministeri, e molto meno nei sotto segretariati di Stato. Ma la legge non parla altro che del numero e della ripartizione delle funzioni dei Ministeri (art. 1), e dei sotto segretari di Stato (art. 2).

Dunque, a che spaventarci che con questa legge si possa direttamente o indirettamente por mano su tutti gli istituti aventi dipendenza o relazione coi Ministeri, o a questi riuscenti di aiuto, istituti però che non sono proprio parte integrale dei Ministeri medesimi? La legge vuol esser fatta dal concorso dei tre rami del potere legislativo. E ciò che vale per farla, vale per disfarla, per modificarla, per solamente dichiararla o autenticamente interpretarla. Ora, come potrà mai sorgere il dubbio che, riconoscendo, o anche attribuendo, una potestà meramente esecutiva, meno perciò che governativa, in cui è compresa l'esecutiva, con codesta dichiarazione o conferimento di potestà, il Governo, nell'esercizio di essa, possa immaginarsi investito del potere di mutare, derogare o dettare leggi, cose tutte che non si possono compiere che dal concorde consenso della camera elettiva, del Senato e del Re?

Il dubbio non è ammissibile, se una così esorbitante facoltà sia compresa esplicitamente. Se il Governo in piccola parte l'avesse voluto, avrebbe dovuto chiederla e averla conferita in modo espresso. Ma quando facoltà somiglianti non si domandano, perchè temere che dalle parole della legge possa germogliare il dubbio che al potere d'ordinare o riordinare i Ministeri (il che significa potestà di riunire due in uno, o se-

Digitized by Google

zionarne uno in due, o più veramente, alcune mansioni, tenute dall'uno fin qui, passarle ad un altro) sia correlativa l'attribuzione di creare nuove funzioni o competenze, di distruggerne altre, e sia sopratutto correlativa l'impossibile potestà di distruggere le leggi?

Se fosse stato nell'intendimento di qualcuno dei membri della Camera elettiva di dare, e del Ministero di richiedere, poteri cosiffatti, io non credo che il pensiero sarebbe arrivato all'onore della discussione: esso sarebbe stato onninamente inammissibile, perchè avrebbe sorpassata la potestà e del Governo e del Parlamento. Infatti lo Statuto determina da chi e come si fanno le leggi; e nel determinare gli organi e le competenze della potestà legislativa, e le maniere di porla in atto, non ha fatto, nè poteva fare distinzione tra il fare e il disfare le leggi.

Una legge pertanto, che spogliandone i tre fattori delle leggi, attribuisse potestà legislative, ad un solo di essi, e tali sarebbero quelle del Governo, ove con la temuta interpretazione dell'art. 1 ei potesse annullare non i soli istituti creati per legge (a salvaguardare i quali parrebbe di accontentarsi l'Ufficio centrale col suo emendamento) ma le leggi svariatissime che hanno per obbietto mansioni, competenze, doveri del Governo: legge siffatta, io dico, non sarebbe concepibile, perchè sarebbe la distruzione dell'organismo costituzionale. E nè senatori, nè deputati, nè ministri si potrebbero acconciare a sottoscrivere legge siffatta, ove essa espressamente una sola di coteste facoltà attribuisse; imperocchè con ciò si violerebbe non solo lo Statuto, ma si contraddirebbe ai termini letterali del giuramento che legislatori e ministri, nell'ingresso ai loro uffici, solennemente prestano, di osservare e far osservare le leggi dello Stato.

Nell'animo mio, pertanto, non può entrare alcun sospetto, che la legge in discussione attribuisca potestà veruna di alterare o distruggere istituti creati per legge, o semplici mansioni o disposizioni determinate per legge.

Una osservazione acutissima fece il senatore Auriti, ed io privatamente ebbi a dirgli che, quando l'altro giorno ho sentito fare quella osservazione, mi sono messo in dubbio se la legge, realmente, nei termini nei quali è concepita, potesse violare o sembrar di violare qualcuno di quei principî sui quali riposa il retto organismo e funzionamento dello Stato. Ma, avendoci meditato sopra, ho risoluto negativamente la difficoltà dell'onor. Auriti.

Digitized by Google

Egli disse: quando abbiamo delle leggi che attribuiscono potestà a più Ministeri, noi possiamo investire il potere governativo della facoltà di modificare queste leggi nel senso di raccogliere la competenza per legge data a due Ministeri, in uno solo?

E citava la legge degli asili infantili ultimamente votata dal Senato, nella discussione della quale si manifestò diffidenza verso il Ministero dell'interno, per la sua presuntiva incompetenza in fatto di educazione ed istruzione. Si manifestò diffidenza verso il Ministero della istruzione, per la sua presuntiva incompetenza di cose che abbiano attinenza colla beneficenza, colla carità, onde il deliberato cui si appigliò il Senato, e che più tardi potrà divenire legge: di attribuire veramente la parte pedagogica ed educativa al Ministero dell'istruzione pubblica; la parte organica direttiva, istituzionale, al Ministero dell'interno, tra le cui mansioni sono le Opere pie.

Ora, giustamente osservava l'onor. Auriti: può il governo colla potestà che gli viene da questa legge, dire: faccia tutto il ministro della pubblica istruzione, o faccia tutto il ministro dell'interno? Ei teme che, restando l'art. 1 coi suoi termini ammessi dalla Camera elettiva, lo potesse; e con ciò vedrebbe manomessa la legge. Io nol temo punto.

Non lo può; ma lo potrebbe ad un patto, quando cioè, il ministro dell'istruzione pubblica divenisse il ministro delle Opere pie, perchè lo spirito della legge è questo.

E di vero: non si è dimostrata la competenza fra i due ministri, per causa di presunta incapacità personale di abbracciarle tutte quante, ciascuno di loro; ma bensì, perchè nessuno di essi ha raccolto nel suo Ministero tutti gli organi direttivi e amministrativi dell'educazione e dell'istruzione, come della beneficenza.

In causa di maggiori mansioni infatti, nelle quali si imperna la piccola competenza che riguarda la istituzione ed il funzionamento degli asili infantili: in causa di ciò, si è data una parte di competenza al ministro dell'interno. E se per decreto reale, che dovrebbe sempre venire all'esame del Parlamento, il ministro dell'istruzione pubblica divenisse pur egli il ministro delle Opere pie, nelle quali, dal riguardo della beneficenza, rientrano gli asili d'infanzia, senza dubbio, allora, raccogliendo nel solo Ministero della pubblica istruzione tutta la competenza sugli asili d'infanzia, non ci sarebbe alcuna violazione di legge preesistente. Questa sarebbe eseguita, perchè, secondo ha riconosciuto l'Uffi-

Digitized by Google

cio centrale, tutte le leggi che dànno potestà e fanno obblighi ai Ministeri, son propriamente accordate o imposte all' ente Governo; e nell' ente Governo si troverebbe sempre il ministro della pubblica istruzione, ove anche il ministro della pubblica istruzione andasse congiunto a quello del commercio; come si troverebbe sempre il ministro dell' interno, ove alcune mansioni del ministero dell' interno andassero a quello della giustizia, o a quello dell' istruzione pubblica.

Secondo me non è ammessibile alcun dubbio sul significato dell' articolo 1, quale fu votato dalla Camera dei deputati. Trattasi di potere attribuire le funzioni governative, pienamente osservate le leggi.

La contingenza, secondo me, non consente che s' invochi la teoria di maggiori facoltà del Parlamento, il quale, ultimamente tra noi, ha provato non sapere, nei fini del maggiore pubblico interesse, porre in atto. La contingenza, invece, rende applicabile la teoria che al potere governativo si possa lasciare la facoltà di ordinare e distribuire le funzioni dei Ministeri.

Ma, riconosciuta cotesta facoltà, abbiamo guarentigia che non si trasmodi nell' usarla? Ecco l' ultimo punto sul quale farò brevissime osservazioni.

Se le guarentigie si vogliono creare colla legge, io ho fede che s' indebolirebbero tutte quelle che, larghissime, si hanno nello Statuto e in moltissime leggi dello Stato.

Ed è questa la ragione precipua per cui io non sono disposto ad accettare alcun emendamento.

Le guarentigie le abbiamo: stanno in quella partecipazione indiretta, come ebbe benissimo a rilevare nell' altro ramo del Parlamento, l' onorevole presidente del Consiglio, in quella partecipazione indiretta al governo dello Stato, che è accordata al Parlamento stesso.

Il Parlamento, a qualunque atto del potere governativo, risponde colla sua approvazione, o disapprovazione, risponde col suo voto politico. Non basta il voto politico: il Parlamento risponde anche col diniego dei mezzi chiesti con leggi speciali o col bilancio.

E rispetto al bilancio non è nemmeno necessario, perchè l' autorità del Parlamento sia intesa, che gli venissero chiesti maggiori mezzi: esso l' eserciterà perfino disapprovando i semplici spostamenti da un Ministero ad un altro, da un capitolo ad un altro.

E soggiungo che non sono sole le guarentigie del voto politico e

Digitized by Google

del voto sulle spese; esse, lo riconosco, non bastano. E anche questo è un punto dal quale mi distacco dalla teoria dell'onorevole presidente del Consiglio.

Conserva intèro il Parlamento in tutti i momenti, e in qualsiasi ipotesi, il potere di legiferare, e di determinare speciali guarentigie, o limiti, o freni, perchè sia prevenuto o riparato l'errore in cui possa inciampare o sia inciampato il potere esecutivo, oltrepassando le sue potestà, o facendo atti che non rispondano ai fini, solo per raggiungere i quali è investito della potestà, di cui all'articolo primo.

L'Ufficio centrale in questo è perfettamente d'accordo.

Non nega che non ci sia il potere legislativo immanente, esercitabile in tutti i sensi, non nel solo negativo del biasimo, o negativo del bilancio, ma anche con nuove leggi, fossero anche di maggiore limitazione, o deroga di quelle che siamo per votare.

Ma se tutto ciò ammette, perchè impensierirci sull'uso della potestà che non contesta, che non nega di concedere larghissima, purchè rispettate le leggi?

Se avessi partecipato agli scrupoli dell'Ufficio centrale, avrei respinto l'articolo.

Aggiungo di più, che, anche senza partecipare a scrupoli di sorta, io mi sarei opposto con tutte le mie forze al primo articolo, ove nelle condizioni presenti non ne avessi riconosciuto il bisogno.

Così io concorrerei con tutte le mie forze in altra contingenza, se si dovesse richiamare a più fruttuosa e diretta attività il potere legislativo, sia mediante la limitazione di ciò che in questo momento viene ad accordarsi al potere governativo, sia sulla determinazione di più speciali guarentigie.

Il principio consacrato nell'articolo primo io penso si debba ammettere, anzitutto perchè non contraddice ad alcuna verità scientifica; in secondo luogo, perchè vi è piena opportunità pratica, politica ed amministrativa: onde io prego che questo principio si lasci tutto intiero, come ci è venuto dall'altro ramo del Parlamento; e che si voti senza le aggiunte che, in un senso, sarebbero nuove potestà di cui il Governo non sente il bisogno, ed in un altro, limitazioni che dalla legge stessa sono ammesse, se non che, con queste, esso ne comprende virtualmente altre diverse e maggiori.

. . . . . .

Digitized by Google

. . . . . .

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell' interno* . . . . .

Trovo inutile l' inciso: *udito il Consiglio dei ministri*, perchè il decreto del 25 agosto 1876 stabilisce che tutti i decreti organici debbano esser fatti in Consiglio dei ministri. Ora siccome quello per le attribuzioni delle materie ai vari Ministeri è un decreto organico, è inutile parlarne in questa legge, perchè già vi fu provveduto. E in effetto, onorevole Finali, il celebre decreto del 22 dicembre 1887, che suscitò tanti rumori più per passioni politiche (non già in questa Camera, perchè qui le passioni tacciono, ma in altri luoghi), dico più per passioni politiche, che per ragioni di diritto, e fu molto acerbamente combattuto, quel decreto porta la frase *sentito il Consiglio dei ministri*. Ed aggiungerò un' altra circostanza, che mi ricorda il mio collega delle finanze.

In quel decreto non solo è detto *sentito il Consiglio dei ministri*, ma sono firmati tutti i ministri in calce al decreto medesimo.

Domandava l' onor. Finali: Perchè non volete che questa condizione sia nel primo articolo, mentre l' avete messa nel secondo? Nel secondo, soggiunge l' onor. Finali, si tratta di una materia di minore importanza.

L' onor. Finali si inganna. Nel secondo articolo si tratta di una nuova istituzione, quella dei sotto segretari di Stato, le cui attribuzioni giova stabilire dai ministri in modo uniforme.

I sotto segretari di Stato sono un ufficio politico. Di essi non si parla nè nello Statuto dove unicamente si accenna ai ministri, nè si parla in nessuna legge.

La legge attuale in questo argomento ha una importanza costituzionale. E siccome se ne delega l' ordinamento al potere esecutivo, è necessario che esso ordinamento sia l' effetto di uno studio preventivo non solo di un ministro, ma di tutti i ministri. Vuolsi all' uopo una matura discussione e non un esame fugace, siccome avviene talora nei Consigli. L' onor. Finali fu ministro, e sa come questi esami si fanno.

Or si è voluto in questo caso speciale, e per una materia così importante quale è quella che discutiamo, mettere l' obbligo che debbano le attribuzioni dei sotto segretari di Stato deliberarsi e determinarsi con decreti reali, *udito il Consiglio dei ministri*.

Non è altra la ragione.

Andiamo al secondo emendamento.

Digitized by Google

Il secondo si riferisce a che questa legge non possa dare facoltà al potere esecutivo di mutare l'unità degli istituti ordinati per legge. Ho risposto anticipatamente, e dissi che questo divieto sarebbe ozioso, quando si discusse l'emendamento dell'onor. Auriti. Quindi mancherei al debito mio, se volessi ripetere quello che ho già detto al Senato.

Vuolsi che i titoli, i gradi e gli stipendi dei funzionari nell'Amministrazione centrale, siano determinati per legge.

Gli stipendi, ciò sa l'onor. Finali, nessun ministro ha potuto variarli. Nel 1877 fu mutata dal Parlamento la legge degli stipendi, e furono stabilite le indennità; ed è ozioso oggi il parlarne.

Quanto alla determinazione dei titoli e dei gradi, provvede la legge del 23 marzo 1853.

Questa legge ed il decreto del 21 dicembre 1850 governano siffatte materie; il decreto del 21 dicembre 1850 stabilisce le attribuzioni dei Ministeri; e questa è anche una prova che l'esercizio di queste facoltà fu sempre dato al potere esecutivo.

La legge del 23 marzo 1853 dà al potere esecutivo la facoltà di determinare i titoli e i gradi degli impiegati.

Infatti all'articolo 2 è detto così:

« L'ordinamento dei Ministeri e degli uffici, di cui all'articolo precedente, avrà luogo in modo uniforme, quanto ai titoli, gradi e stipendi del personale. Tali titoli e gradi, come pure le altre basi di organizzazione delle direzioni generali e degli altri uffici interni dei Ministeri, saranno determinati dal regolamento deliberato in Consiglio dei ministri ed approvato con decreto reale. »

E poichè su tutto questo fu provveduto, io non trovo proprio ragione perchè oggi si faccia per legge quello che antecedentemente era stato stabilito potesse e dovesse farsi per decreto reale. E poi — mi permetta onorevole Finali, e non se ne abbia a male — il Parlamento ha dato prova della sua impotenza tutte le volte che ha dovuto impegnarsi nella discussione di cotesta materia.

Sono 22 anni, o signori, che noi ci dibattiamo inutilmente per l'ordinamento legislativo dell'Amministrazione centrale dello Stato.

Si cominciò con un disegno di legge del 21 dicembre 1866 dell'illustre Scialoia, che in allora era ministro delle finanze, disegno che non venne in discussione; seguì poscia quello dell'8 febbraio 1868, del ministro dell'interno Cadorna Carlo e l'altro, del 18 aprile del-

Digitized by Google

l'anno stesso, dell'onor. Cambray-Digny, e l'uno e l'altro andarono perduti.

Tutti, o signori, ricorderete la celebre relazione dell'onor. Bargoni presentata alla Camera il 1° dicembre 1868, la quale prevedeva tutti i particolari dell'ordinamento amministrativo, compresa la materia dei gradi e dei titoli. Si sperava che, se quel disegno di legge fosse stato approvato, le finanze dello Stato ne avrebbero avuto una economia di 12 o 13 milioni di lire. Fu una vana lusinga.

La legge si trascinò tre mesi e mezzo alla Camera elettiva senza alcun profitto. L'art. 11, del quale si è anche parlato durante questa discussione, fu abbandonato. Nella legge si volevano stabilire tutti i minimi particolari d'ordine e di concetto per l'esercizio delle funzioni amministrative. Ebbene, come finì?

Il disegno di legge e la relazione Bargoni rimasero nei documenti parlamentari, e non valsero a riordinare lo Stato.

L'onor. Cambray-Digny, cui l'intelletto e l'ardire non mancano, staccò una parte di quell'infecondo disegno di legge, ed istituì con decreto reale le intendenze di finanza, che altrimenti non esisterebbero.

Veniamo ora a giorni più vicini a noi. Ecco il 1878, anno nefasto per gl'interessi d'Italia. Si fa la legge del 30 giugno, in cui si scrive un articolo 3, col quale tutto resta sospeso, e si chiede che il potere esecutivo presenti, con gli stati di prima previsione dell'anno imminente, un disegno di legge per il riordinamento delle Amministrazioni centrali. Il disegno di legge fu presentato il 9 dicembre 1878: e vi furono notati molti particolari sull'ordinamento dei Ministeri, ma non ebbe l'onore della discussione.

Poscia l'onor. Depretis, dal 1884 al 1886, ogni anno, più per forma che per ottenerne un risultato, presentò anch'egli il promesso disegno di legge sulle Amministrazioni centrali dello Stato, ma finchè egli visse il progetto non venne discusso.

Ora io compresi, o signori, che cotesto argomento era tale, che non poteva restare perpetuamente indeciso; e però ebbi l'audacia di chiedere una discussione.

Vi è stato detto come sia proceduta quella discussione, la quale del resto tutti voi avete letto nei processi verbali della Camera dei deputati. Una equa transazione non fu possibile; e dovetti ricondurre me stesso sul passato, e proporre la via di uscire da un ginepraio, dal quale

Digitized by Google

pel corso di ventidue anni il Parlamento non aveva saputo liberarsi. Era necessario di svincolare il potere esecutivo dalle pastoie in cui era, e il Parlamento dalle obbligazioni che non poteva, che non sapeva adempiere, perchè mancante della forza di poterlo fare.

Ebbene, o signori, vuole l'onor. Finali, abrogando la legge del 1853, che torniamo a discutere sui titoli e gradi degli impiegati in Parlamento? Io lo prego a desistere, perchè non si arriverà mai ad una conclusione.

Lasci che le cose si regolino come pel passato.

Veniamo finalmente all'ultimo emendamento dell'articolo in esame. È troppo comodo il paragrafo col quale si dà facoltà al potere esecutivo di far le spese necessarie per la istituzione dei Ministeri.

Pur mi permetta l'onor. Finali che io non accetti la sua proposta per rispetto al Parlamento.

Quel paragrafo, dando il diritto al potere esecutivo di prelevare dal capitolo « Spese impreviste » le somme necessarie perchè i nuovi Ministeri possano funzionare, pregiudica il diritto di sindacato del Parlamento. Dà troppo al Governo, toglie molto alla Camera dei deputati; ed io per rispetto alla Camera devo chiedere che l'emendamento venga respinto.

Questa volta il Senato vedrà chiaramente, che non è per ragioni personali, ma per principî costituzionali che io mi oppongo alle conclusioni dell'Ufficio centrale.

Quando i ministri sanno che, sebbene autorizzati ad istituire nuovi dicasteri, l'opera loro rimane sempre soggetta al sindacato del Parlamento, e che il Parlamento può condannare l'istituzione che malamente possa essere fatta, ci penseranno due volte prima di prendere una deliberazione.

Dopo di ciò piaccia al Senato di rigettare i proposti emendamenti.

Senatore **Finali**, *relatore*. Domando la parola.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Senatore **Finali**, *relatore*. Rispondo brevissimamente riguardo alla prima parte; e mi estenderò alquanto di più su quella che riguarda la questione della spesa.

In prima mi preme di ricordare che il decreto 25 agosto 1876 è un decreto reale il quale può essere revocato quando si vuole.

Quel decreto dice che le mutazioni organiche debbono essere fatte con decreto deliberato in Consiglio dei ministri.

Digitized by Google

Quel decreto non assicura di nulla; e noi già avevamo osservato che non si poteva fare a fidanza con le disposizioni, non sempre osservate, d'un decreto mutabile a beneplacito del Governo.

Quanto alla tesi che l'art. 2, il quale riguarda le attribuzioni del sotto segretario di Stato, sia materia più importante di quella dell'articolo 1, con tutto il rispetto che io professo all'oratore, non ne sono proprio persuaso, e credo che molti, se non tutti, partecipino alla mia opinione.

Rispetto alla legge del 23 marzo 1853, debbo osservare due cose. E in prima, che non era una legge che desse facoltà permanenti al Governo; ma gliele dava per fare un riordinamento dell'Amministrazione centrale, che doveva avere effetto col 1° gennaio 1854. E il Governo si valse di quella facoltà, e la esaurì col decreto del 23 ottobre 1853.

Può quindi recare meraviglia che in quella antica legge, che pareva morta, si cerchi trovar fondamento alla facoltà di creare nuovi titoli e gradi.

Ma, c'è di più: l'onor. presidente del Consiglio che ha citato quella legge, certamente ricorda, che quella legge nell'articolo secondo, nelle facoltà date al Governo, facea appunto un'eccezione per gli stipendi.

Poichè egli dà un'autorità così grande alla legge del 23 marzo 1853 per la creazione di titoli e di gradi, in quanto agli stipendi lungi dal trarne argomento in favore, dovrebbe vedervi un divieto assoluto di crearne per decreto reale.

Finalmente passiamo all'argomento più grave, alla questione della spesa.

Si direbbe che io, il quale ho mostrato tanto scrupolo di costituzionalità, di parlamentarismo, in questo punto avessi sconfinato per un altro verso. Ma io credo di non meritare l'accusa mossami dall'onorevole ministro.

Io già aveva detto che una deroga alla legge comune della contabilità, per ragioni politiche, noi la consentivamo; ma non è mica cosa nuova che a spese impreviste si provvegga col relativo fondo, il quale è istituito nel bilancio appunto per questo.

Quando non siede il Parlamento, il Governo, per virtù della legge vigente sulla contabilità e sull'amministrazione dello Stato, potrà fare prelevamento per la spesa imprevista, che nasce dalla creazione di un nuovo Ministero.

Non proponiamo quindi di dare una nuova facoltà; ma di estendere

Digitized by Google

questa facoltà, atteso il grande interesse politico, anche al tempo in cui segga il Parlamento.

Ma c'è un correttivo. Mentre per i prelevamenti che si fanno dal fondo di riserva, al tempo in cui non siede il Parlamento, si provvede a sanzionarli con la legge d'assestamento, o altrimenti si provvede con la legge di bilancio, le quali non sono sede opportuna neppure per la Camera dei deputati, tanto meno per il Senato, a poter discutere di organici; noi proponiamo che il decreto di prelevamento sia portato innanzi al Parlamento per essere convertito in legge con un progetto speciale.

Dunque mentre da una parte si vuole da noi concedere in tutti i casi e in tutte le circostanze al Governo il mezzo di poter esercitare le facoltà organatrici che gli dà la legge; dall'altra parte, invece di diminuire il sindacato parlamentare, lo rafforziamo; chiamando il Parlamento a deliberare sempre sopra uno speciale progetto di legge; invece di chiamarlo a deliberare sopra una legge di assestamento o di bilancio, nelle quali, come mi suggerisce il senatore Auriti, non di diritto, ma purtroppo di fatto, il Senato non esercita il potere legislativo in tutta la libertà ed ampiezza costituzionale.

Fu già detto nella relazione, che il Senato la sua autorità l'ha anche in questa materia, e che non diconosciamo alcuno degli attributi che sono dati al Senato dallo Statuto fondamentale del Regno. In due sole materie è data la priorità alla Camera dei deputati e non altro. Anche rispetto alle leggi di bilancio e d'imposta il Senato ha così il diritto di rigetto, come quello di emendamento. Ma purtroppo lo sappiamo tutti che quando si tratta di leggi d'assestamento, di leggi di bilancio, e per la prevalenza evidente e logica che ha in questa materia la Camera dei deputati, e per le circostanze di tempo in cui il più delle volte vengono presentati questi atti all'approvazione del Senato, l'opera sua si riduce a dissertazioni accademiche, spesse volte piene di utilissimi insegnamenti, de' quali poi si fa un conto condizionato; ma in fondo non può il Senato esercitare un efficace sindacato; non può, insomma, esercitare la sua facoltà legislativa in quel modo che gli è dato di fare, quando gli atti del Governo sono presentati alla sua approvazione per mezzo di appositi progetti di legge.

Mi dispiace che l'onor. presidente del Consiglio non creda di poter accettare nessuna parte degli emendamenti compresi nel nostro articolo primo.

Digitized by Google

L'Ufficio centrale persiste in essi, ripetendo che, appunto perchè non contraddicono ai concetti fondamentali del progetto ministeriale, gli pare che possano più facilmente essere approvati dal Senato. Alla cui deliberazione naturalmente si rimette con tranquillità, pago di avere adempiuto e di adempiere il proprio dovere.

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell' interno.* Domando la parola.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell' interno.* Mi perdoni il Senato, se dirò ancora brevi parole.

L'onor. senatore Finali ha parlato delle spese impreviste e del diritto che ha il potere esecutivo di prelevare da quel capitolo le somme necessarie pei pubblici servizi. Certamente la istituzione di nuovi Ministeri non può entrare in questa categoria.

Ma domando all'onor. senatore Finali: e dopo fatte le spese?

S'immagini che il Parlamento respinga la istituzione del nuovo dicastero; crede l'onor. senatore che il Ministero, il quale ne sarebbe imputabile, non dovrebbe risentirne la responsabilità materiale?

Secondo il diritto comune (noi non avendo ancora una legge speciale sulla responsabilità dei ministri) si dovrebbe chiedere la restituzione del danaro che d'ordine del potere esecutivo sarebbe stato erogato dall'erario nazionale.

Senatore **Finali,** *relatore.* No, no.

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell' interno.* Si potrebbe, trattandosi di un fatto che la legge permetterebbe condizionatamente, e che il Parlamento avrebbe condannato.

L'onor. senatore Finali, cedendo ad una interruzione del senatore Auriti, parrebbe credere che nella spesa al Senato sfuggirebbe l'esercizio del suo sindacato.

Mi permetta il Senato di dichiarare che io non sono di cotesto avviso. Ristabiliamo, secondo le sane teorie del diritto costituzionale, i principî i quali governano la materia.

In fatto di spese, come in fatto di tributi, la Camera dei deputati ha il diritto preventivo del voto.

Essa sola può imporre, perchè essa è la naturale rappresentante dei contribuenti.

Ma quando la legge del bilancio o anche una legge speciale di tri-

Digitized by Google

buti o di spesa viene al Senato, il Senato ha il diritto di rigettarla. Esso esercita il diritto medesimo che lo Statuto gli dà per tutte le leggi.

Quindi quando venisse al Senato una legge come quella del 5 luglio 1860, la quale autorizzava il potere esecutivo a fare le spese per l'istituzione del nuovo Ministero di agricoltura e commercio, il Senato può rigettarla, e però esso può esercitare quel sindacato di cui l'onor. senatore Auriti, per timori infondati, negò la competenza al Senato.

No, o signori, il Senato ha piena potestà; il Senato una sola cosa non può fare, ed è di modificare le leggi di finanza. Questo divieto, giova ricordarlo, non sorge dal testo scritto dello Statuto, ma da un'antica consuetudine la quale non è solamente nostra, ma anche dei paesi da cui abbiamo tratto i concetti fondamentali della nostra Costituzione.

Per un'antica consuetudine adunque è data unicamente alla Camera dei deputati la facoltà di fissare la somma che si deve pagare dai contribuenti e la somma che si deve spendere dai ministri.

Dunque il Senato ha pienezza di diritti. Quando verrà una di coteste leggi speciali con le quali si chiede al Parlamento la facoltà della spesa per l'istituzione di un Ministero, Camera e Senato sono in pari condizioni, e possono quindi entrambi sindacare l'opera del potere esecutivo.

Dopo ciò io prego il Senato a voler respingere gli emendamenti dell'Ufficio centrale e di accettare l'art. 1 quale fu votato dalla Camera dei deputati.

Senatore **Finali**, *relatore*. Chiedo di parlare.

Presidente. Ne ha facoltà.

Senatore **Finali**, *relatore*. Domanderei che l'art. 1 proposto dall'Ufficio centrale sia votato per divisione.

Presidente. La votazione per divisione è di diritto.

Si dà lettura dei singoli paragrafi dell'art. 1 per metterli successivamente ai voti.

Il senatore **Cencelli**, *segretario*, legge:

Art. 1.

Sono determinati con decreti reali, udito il Consiglio dei ministri, il numero dei Ministeri, e la repartizione tra loro delle attribuzioni, che spettano alla Amministrazione centrale; mantenuti nella loro unità gli istituti ordinati per legge.

(Non è approvato).

Digitized by Google

I titoli, i gradi e gli stipendi dei funzionari nella Amministrazione centrale sono determinati per legge.

(Non è approvato).

Alle nuove o maggiori spese, che occorressero per la esecuzione di quei decreti, sarà provveduto con prelevamenti dal fondo di riserva per le spese impreviste, anche quando segga il Parlamento; al quale poi dovranno essere presentati i decreti di prelevamento, per essere convertiti in legge.

(Non è approvato).

Presidente. Metto ai voti il testo del progetto del Ministero che dice:

Art. 1.

Il numero e le attribuzioni dei Ministeri sono determinati con decreti reali.

Chi lo approva voglia sorgere.

(Approvato).

Art. 2.

Ciascun ministro avrà un sotto segretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero, nel ramo del Parlamento, al quale appartenga; altrimenti avrà allo stesso effetto qualità di commissario del Governo.

Le attribuzioni dei sotto segretari di Stato, nella amministrazione del rispettivo dicastero, saranno determinate con decreti reali, udito il Consiglio dei ministri.

Lo stipendio del sotto segretario di Stato sarà quello goduto dal segretario generale, il quale grado è abolito.

Presidente. È aperta la discussione su questo articolo.

Senatore **Finali,** *relatore.* Domando la parola.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Senatore **Finali,** *relatore.* In questo articolo secondo, l'Ufficio centrale non propone che una variante sostanziale. Propone altresì l'aggiunta di un paragrafo, ma è cosa di minore importanza.

Non mi estenderò molto, perchè l'esperienza fatta sull'articolo 1 mi mostra chiaramente quale è la sorte serbata a qualsiasi emendamento, di qualunque natura, e a qualunque ragione si raccomandi.

L'onor. presidente del Consiglio ieri disse, e oggi lo ha ricordato, che egli non sarebbe ritornato alla Camera dei deputati, non ritenendo

Digitized by Google

ciò conforme alla propria dignità, per sostenere tesi contrarie a quelle prevalsevi già nella discussione avvenuta nel mese di dicembre.

Ora, in quest'articolo 2, è avvenuta una delle cose più strane, che potrà ricordare il più diligente negli studi delle nostre cose parlamentari.

Tutti alla Camera, nessuno escluso, opinarono che la condizione assoluta posta nell'articolo 2, che il sotto segretario di Stato dovesse essere membro dell'una o dell'altra Camera, non fosse conforme alle disposizioni dello Statuto, e non potesse approvarsi.

L'onor. presidente del Consiglio contro queste opinioni mise innanzi la sua, la quale, conformemente alle consuetudini inglesi, gli faceva desiderare e ritenere conveniente, che tanto il ministro quanto il sotto segretario di Stato appartenesse al Parlamento. Ma soggiungeva: Dal momento che tutti desiderate che sia tolta questa condizione, io non mi oppongo.

Ma nel momento che si stava studiando il modo di trovare la opportuna formola, l'articolo fu messo ai voti, in questa forma:

« Ciascun Ministero avrà un sotto segretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero nel ramo del Parlamento a cui appartiene, o quale commissario regio, in quello di cui non fa parte. »

Vorrei poter esser anch'io dell'opinione di qualcuno dei miei colleghi, e fra gli altri dell'on. Errante....

Senatore **Errante**. Domando la parola.

Senatore **Finali**, *relatore* ....che pensa che questo articolo non importi proprio di necessità che il sotto segretario debba avere una condizione che il nostro Statuto non richiede per il ministro; poichè la Corona può nominare ministro di Stato persona che non appartenga nè al Senato, nè alla Camera dei deputati.

Ho detto già nel corso di questa discussione, che di questa opinione, cioè che non vi fosse questa condizione assoluta nell'articolo a noi proposto dal Ministero, era anche l'onor. Auriti; ma poi si dovette arrendere alle considerazioni che altri fecero.

Ora noi diciamo: sta bene, riconosciamo essere buona la consuetudine che il ministro ed il segretario di Stato sia uomo parlamentare, ma fidiamoci in questa consuetudine: sono quarant'anni che siamo andati avanti con questa consuetudine, e soltanto in casi rarissimi, specialmente nell'ultimo dodicennio, è avvenuto che il ministro o il segretario generale non fossero membri dell'una o dell'altra Camera.

Digitized by Google

L'esempio che si invoca dell'Inghilterra non è citato con grande esattezza. È vero che la consuetudine è, che così il ministro, come il sotto segretario di Stato, siano membri della Camera dei signori o della Camera dei comuni; ma, come è naturale, come avviene di tutte le consuetudini, appunto perchè sono consuetudini e non leggi, si danno delle eccezioni.

Abbiamo nella nostra relazione ricordato, che anche Palmerston e Gladstone in due circostanze furono ministri, senza essere nè Pari, nè membri della Camera dei comuni.

Così in Inghilterra è consuetudine che primo ministro sia il primo lord della Tesoreria, invece oggi veggiamo primo ministro il ministro degli esteri. Se il ministro appartiene alla Camera dei signori, il sotto segretario deve appartenere a quella dei comuni, e viceversa; ma anche in questo si sono date delle eccezioni; ed ambedue appartennero all'una od all'altra Camera.

Ma poi in Inghilterra c'è una ragione per cui fa duopo che come il ministro, così il sotto segretario di Stato, sia membrò del Parlamento; ed è che in Inghilterra a chi non è membro del Parlamento non è permesso entrare nell'una o nell'altra Camera, e tanto meno avervi voce.

Invece, secondo l'art. 59 del nostro Statuto, chiunque o nella qualità di ministro, o in quella di commissario del Governo, può entrare nella Camera dei deputati e nel Senato, e farvisi ascoltare.

Si è poi parlato di allargare e di togliere i limiti e l'esercizio della Corona! Ma qui le s'impone di non poter conferire i pubblici poteri a chi non sia investito della qualità di senatore o di deputato. D'altra parte si restringe il diritto dei cittadini; perchè mentre nessun articolo dello Statuto pone condizione d'età per esercitare un ufficio pubblico, il più alto che si voglia, viene a dirsi in questo articolo implicitamente che nessuno possa essere sotto segretario di Stato se non ha l'età di trenta o quaranta anni compiuti, quanti ne occorrono per essere deputato o senatore.

Io non voglio entrare con altre considerazioni più addentro in questo argomento. Dirò soltanto che, poichè si è fatto un grande studio comparativo di Costituzioni, e si è andati a cercarle per tutta l'Europa, e fino in America, io desidererei che qualcuno mi citasse una costituzione nella quale sia fatto precetto che il ministro o il sotto segretario di Stato debba essere necessariamente membro del Parlamento.

Digitized by Google

Ne conosco bensì due di Costituzioni, che, invece di ordinare questo, vietano che i membri del Parlamento possano esser ministri.

Una è la Costituzione francese del 1791, la prima che s'informasse ai principî del 1789, opera dell'Assemblea costituente, non della Convenzione; della quale per alcuni effetti si può oggi dir male; ma è pur quella che ha gettato le basi della moderna civiltà; e fu ed è segno agli odî implacabili delle caste feudali e dei partiti reazionari d'Europa.

L'altra è Costituzione ancora vigente, ed è quella degli Stati Uniti d'America, cioè di uno dei più grandi, civili e liberi Stati del mondo.

So bene che il Governo degli Stati Uniti non è Governo di gabinetto, ma Governo presidenziale; ciò non muta l'essenza della cosa.

Ora la liberissima Costituzione americana vieta a chiunque sia membro della Camera o del Senato di essere anche ministro di Stato....

Senatore **Pallieri**. Anche la Costituzione di Spagna del 1820.

Senatore **Finali**, *relatore*. Ringrazio il mio amico conte Pallieri di questa interruzione. Vi sarà anche qualche altra Costituzione simile alla spagnuola del 1820; se io mi sono occupato solo di quella d'America, è perchè questa ha un secolo e più di durata; nel qual tempo gli Stati Uniti ebbero uno svolgimento e un progresso maraviglioso, di che non si trova l'eguale nella storia d'alcun popolo.

Noi saremmo i primi a stabilire per legge questo privilegio della Camera e del Senato; e non ho altro da aggiungere.

Presidente. Il senatore Errante ha facoltà di parlare.

Senatore **Errante**. Dissi ieri all'amico mio, il senatore Finali, quando mi parlava dell'art. 2 che, a suo avviso, stabilirebbe il privilegio a favore dei senatori e deputati alla nomina di sotto segretari di Stato, dissi: questo la legge non lo prescrive.

E lo dimostrerò facilmente. L'art. 2 è così concepito:

« Ciascun ministro avrà un sotto segretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero nel ramo del Parlamento a cui appartiene, o quale commissario regio in quello di cui non fa parte. »

Non si dice dunque che il sotto segretario di Stato debba necessariamente far parte dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento, ma soltanto si stabilisce la qualità sua di commissario regio quando non fa parte delle Camere legislative, facoltà che può esplicarsi tanto nell'uno quanto nell'altro ramo del Parlamento.

Digitized by Google

Nello Statuto vi è l'art. 66 che riguarda i ministri, ed è consimile a questo: ivi si dice: i ministri non hanno voto deliberativo nell'una e nell'altra Camera, se non quando ne sono membri; da ciò non ne è venuta mai l'interpretazione che il ministro debba appartenere all'uno od all'altro ramo del Parlamento, poichè abbiamo esempi, che taluno fu nominato prima ministro e poi fatto senatore od eletto deputato.

Da ciò deriva la facoltà di poter nominare sotto segretari di Stato o ministri quelli che non faccian parte nè della Camera, nè del Senato, non essendo ciò vietato dall'art. 2 della legge; si rientra quindi nella legge comune. Se l'art. 2 dicesse: nessuno potrà essere nominato segretario di Stato, se non fa parte dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento, allora potrebbe sorgere la questione e l'emendamento dell'Ufficio centrale.

Ma, non esistendo questo divieto, io credo sia meglio lasciare l'articolo con la giusta interpretazione da me data, che riesce corrispondente ai desiderii espressi dagli onorevoli Finali ed Auriti.

Dirò finalmente, che tal questione è più accademica che altro, perchè è stata e sarà quasi sempre consuetudine che i segretari generali di una volta, convertiti in sotto segretari di Stato, si prendano dall'uno o dall'altro ramo del Parlamento, o, per essere più esatti, quasi sempre dalla Camera dei deputati. Non facciamo una legge di privilegio, nè l'art. 2 sancisce il supposto divieto, essendo d'altronde assurdo che i ministri si possano prendere fuori del Parlamento e non già i sotto segretari di Stato di minore autorità.

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell' interno.* Domando la parola.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell' interno.* Comincio anzitutto dal correggere un errore, nel quale è caduto l'amico mio, il senatore Finali. L'articolo secondo, quale fu votato dalla Camera dei deputati, è mio; fu da me proposto, e se l'onor. Finali volesse vederne la stampa originale, io l'ho qui sul tavolo.

Senatore **Finali,** *relatore.* Ne sono persuaso.

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell' interno.* Quindi non è esatto, che la Camera non abbia avuto sott'occhi il testo, che si riferisce ai sotto segretari di Stato, e che non abbia avuto l'agio di valutare il concetto, cioè, che sarebbero stati nominati, scegliendoli nella Camera, o nel Senato.

Digitized by Google

Nell'art. 2, come ha bene avvertito l'onorevole Errante, si lascia lo stato di diritto quale attualmente è pei ministri.

Il Senato sa meglio di me che in quanto alla nomina dei ministri vi sono due sistemi. Vi sono Costituzioni che tacciono, se debbano essere presi dall'uno o dall'altro ramo del Parlamento; vi sono Costituzioni che escludono i membri delle Assemblee, e sono tali quelle che furono pubblicate dal 1791 fino ai tempi del Consolato.

Allora prevaleva la teoria, che il potere esecutivo dovesse essere un corpo distinto dal Parlamento, e si credette in quel modo di evitare il suscitarsi delle malsane ambizioni dei deputati e dei senatori.

Se i Francesi siano riusciti a raggiungere cotesto scopo, non ho bisogno di dire. La storia c'insegna che gl'intrighi al di fuori dell'orbita parlamentare sono i più perniciosi, mentre che in Parlamento, dove i due partiti per attuare le loro idee bisogna che cerchino di arrivare al potere, le ambizioni sono legittime, e debbono essere, anzichè impedite, coltivate.

Dissi dunque che vi ha Costituzioni che tacciono e Costituzioni che escludono.

Le Costituzioni che tacciono sono l'inglese, quelle francesi delle due monarchie, la belga, la nostra.

In Inghilterra, benchè la Costituzione taccia, e molte cose tace quella Costituzione, perchè la vera Costituzione si è fatta con le buone consuetudini anzichè con la legge scritta, il suo silenzio fu sempre interpretato nel senso che i membri del Ministero debbono essere scelti nel Parlamento. E questa consuetudine fu costante in quel paese, e non fu mai violata.

I sotto segretari di Stato in Inghilterra sono uffici politici, ed uffici politici noi vogliamo farne in Italia.

Dovendo essere uffici politici applicheremo ad essi gli stessi principî che nello Statuto sono determinati per i ministri.

Nello Statuto, come dissi un momento fa, si tace se i ministri debbano o no essere scelti nel Parlamento. Lo stesso silenzio intendiamo mantenere pei sotto segretari di Stato, così serbando la medesima consuetudine.

Perchè, signori, mutare, con un inciso, questo sistema della nostra legislazione? Il Re, se ciò crederà necessario, su proposta del ministro rispettivo, potrà nominare a sotto segretario di Stato, un personaggio che non faccia parte delle due Camere.

Digitized by Google

Naturalmente questo non potrà entrare in Parlamento, nè io credo che l'onor. Finali con il suo emendamento pensi dare ai sotto segretari di Stato, nè deputati nè senatori, l'ingresso in Parlamento.

Senatore **Finali**, *relatore*. Potrebbero avere l'ingresso solo come commissari.

Crispi, *presidente del Consiglio, ministro dell' interno*. Entrerebbero come commissari regi? Ma allora vi entrerebbero caso per caso in virtù di un decreto speciale, e quando ne venisse il momento ed il bisogno; per far ciò non è necessaria una nuova legge, e si potrebbe continuare a fare come si è fatto finora per i ministri. Segretari generali, non deputati nè senatori, se ne sono nominati sempre e non sono entrati nella Camera.

La differenza fra i segretari generali che stiamo per abolire, ed i sotto segretari di Stato che istituiremo, sta in questo che i primi, diversamente dai secondi, non hanno per l'esercizio delle loro funzioni la parola in nessuno dei due rami del Parlamento; sono collaboratori dei ministri nell'interno dei loro uffici.

Anche oggi, e l'abbiamo visto in varie occasioni, se un ministro credesse di mandare il suo segretario generale, non deputato nè senatore, ad una delle Camere, potrebbe farlo, nessuno glielo inibisce; fa la sua proposta e lo fa nominare, con decreto regio, commissario del Re.

Io però non posso dimenticare la teoria che ho sostenuto alla Camera, che tende a richiamare il nostro paese alle buone consuetudini parlamentari. Io quindi ritengo ottima cosa seguire il sistema inglese.

In Inghilterra, voi lo sapete meglio di me, un deputato non può entrare nella Camera dei Pari, come un Pari non può entrare nella Camera dei Comuni, fosse pure ministro!

È necessario quindi che il ministro Pari abbia il suo sotto segretario di Stato deputato alla Camera dei Comuni e viceversa il ministro deputato abbia il suo rappresentante alla Camera dei Pari, affinchè l'uno e l'altro, nelle varie materie possano rispondere in ciascuna Camera, tutte le volte in cui è necessario sentire la voce del Governo.

Dunque io desidererei che in Italia si seguissero i principî e le consuetudini inglesi.

Or guardate, o signori senatori, a che ci ha condotto sovente il non seguire coteste buone massime. Vi è stato più di un primo ministro, dal 1848 in poi, che, nominando un suo collega fuori del Parlamento, ha

Digitized by Google

sentita la necessità di battezzarlo, o facendolo nominare senatore, o facendolo eleggere deputato. Quanto ciò giovi alle nostre istituzioni, io non voglio discutere.

Dunque, onorevole Finali, non insista in un emendamento che muterebbe lo stato di diritto nella costituzione del Governo, lasci pei sotto segretari di Stato lo stesso silenzio che è nello Statuto pei ministri, e quando i sotto segretari di Stato non potranno essere scelti nel Parlamento, nessuno toglierà il diritto al Re di nominarli fuori del medesimo.

Non ho altro a dire.

Senatore **Finali**, *relatore*. Domando la parola.

Presidente. Ha facoltà di parlare.

Senatore **Finali**, *relatore*. Mi è grato, l'ultima volta che piglio la parola su questo progetto di legge, fare una dichiarazione che meglio di tutti i discorsi precedenti corrisponde a quel sentimento di amicizia, che ho per l'onorevole Crispi; sentimento che in tanti anni neppure si è accorto del succedersi dei partiti nel governo della cosa pubblica.

Poichè egli ha dichiarato che l'articolo da lui proposto, qualunque sia la sua opinione rispetto al da farsi, non imponga la scelta tra senatori e deputati; mentre neppure noi disconosciamo quanto sia corretto e desiderabile che di regola siano sempre uomini politici e parlamentari quelli che vengono elevati alla dignità di ministri o di sotto segretari di Stato, per modo che o siano membri del Parlamento, o possano facilmente diventarlo; pigliando atto di quelle dichiarazioni, a nome dell'Ufficio centrale, ritiro l'emendamento proposto all'art. 2.

Presidente. Allora si procede alla lettura dell'art. 2 del progetto ministeriale per metterlo ai voti.

Il senatore *segretario* **Cencelli** legge:

Art. 2.

Ciascun ministro avrà un sotto segretario di Stato, il quale potrà sostenere la discussione degli atti e delle proposte del Ministero nel ramo del Parlamento a cui appartiene, o quale commissario regio in quello di cui non fa parte.

Le attribuzioni dei sotto segretari di Stato nell'amministrazione del rispettivo dicastero saranno determinate con decreto reale, udito il Consiglio dei ministri.

Presidente. Se nessun altro chiede la parola su quest'art. 2, lo pongo ai voti.

Digitized by Google

Chi intende di approvarlo è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Questa legge sarà in seguito votata a scrutinio segreto.

Ora dichiaro chiusa la votazione segreta fattasi durante la seduta e prego i senatori segretari di fare lo spoglio dei voti.

(I senatori segretari procedono allo spoglio delle urne).

Presidente. Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto sul disegno di legge: «Riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato»:

Presenti		93
Favorevoli	60	
Contrari	32	
Astenuti	1	

(Il Senato approva).[1]

---

[1] Ved. *Atti parlamentari,* Senato del Regno; Sessione 1887-88. — Discussioni; Tornata delli 11 Febbraio 1888.

FINE DELLA PARTE SECONDA.

Digitized by Google

BIBLIOTHECA · BODLEIANA

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google